PBLQ
HEC

Eindrapport Impactanalyse & Scenarioverkenning

voor een sterke publieke sector

Rapport

Eindrapport Impactanalyse & Scenarioverkenning

Eindrapport

project	3392
versie	1.1
datum	16 juli 2013

Inhoudsopgave

MANAGEMENT SAMENVATTING

Inleiding

De samenleving digitaliseert in rap tempo. Veel bedrijven hebben hun interne bedrijfsvoering inmiddels volledig gebaseerd op digitaal werken, met digitale informatie. En ook grote delen van hun inkoop- en verkoop- /dienstverleningskanalen zijn inmiddels gebaseerd op digitale informatie.
Overheidsorganisaties, onderdeel van deze zelfde samenleving, ondergaan vergelijkbare veranderingen. Die veranderingen hebben niet alleen impact op de rollen, taken en posities van die overheidsorganisaties, maar ook effect op alle aspecten van bedrijfsvoering waaronder informatiebeheer/-beveiliging en archivering.

Binnen de rijksoverheid is het ministerie van OCW verantwoordelijk voor het archiefbeleid. Het is voorstelbaar dat de hiervoor geduide omslag van papier naar digitaal impact heeft op de wijze waarop overheden hun archieven vormen, beheren en bewaren alsook invloed heeft op het stelsel dat het gehele archiefproces faciliteert. Nu binnen het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst hard gewerkt wordt om per 2017 binnen de kerndepartementen volledig digitaal te werken, komt de omslag van papier naar digitaal binnen het archiefstelsel pregnant binnen de planningshorizon van de rijksoverheid.

Tegen deze achtergrond heeft de directie Cultureel Erfgoed, binnen het ministerie van OCW belast met het archiefbeleid, aan PBLQ HEC gevraagd een onderzoek te doen naar de impact van digitalisering op het archiefproces en archiefstelsel binnen het Rijk. Daarbij is nadrukkelijk is gevraagd naar (a) de risico's en (b) de eventueel te treffen maatregelen om die risico's te beheersen.

Deze samenvatting bevat de risico's en onzekerheden die uit de gevoerde impactanalyse naar voren zijn gekomen, alsook een advies over de te treffen maatregelen om de risico's te beheersen. De samenvatting start met een beknopte beschrijving welke impact digitalisering op het archiefproces en archiefstelsel heeft.

De impact

De impact van digitalisering op het archiefstelsel is fors en is het gevolg van twee belangrijke bewegingen.
De eerste komt vanuit het archiefproces zelf. Zo vereist de digitalisering van de werkprocessen dat de aandacht voor archiefvorming vooraan in het werkproces wordt belegd, en integraal onderdeel wordt van het dagelijks werk. Bij digitaal werken kan het archiveren namelijk niet meer gezien worden als een losstaande activiteit die op een later moment uitgevoerd kan worden, zoals met papieren informatie de gebruikelijke werkwijze was. Verder biedt digitalisering de mogelijkheid om het archiefproces anders in te richten, bijvoorbeeld het in sommige situaties loslaten van de overbrenging naar een algemene bewaarplaats waar nu in de Archiefwet nog sprake van is, of in andere gevallen het juist veel eerder (virtueel) overbrengen van archieven.
De andere beweging komt vanuit de samenleving. Zo verlangt de maatschappij – mede als gevolg van de digitalisering – dat overheidsinformatie eerder beschikbaar komt voor onderzoek en andere doeleinden. Immers, digitalisering maakt het raadplegen van informatie in technische zin eenvoudig (plaats- en tijdonafhankelijk via Internet). Transparantie en openbaarheid van informatie zijn thema's die inmiddels zwaar wegen, en – zo is onze inschatting - in maatschappelijk belang alleen maar verder zullen toenemen.

De risico's en onzekerheden

De impact van digitalisering op overheidsprocessen, en daarmee ook de wijze waarop archieven ontstaan, beheerd en ontsluiten worden, is groot. De vraag of vanuit het ministerie aanvullende maatregelen nodig zijn om deze veranderingen te begeleiden is een terechte. Om antwoord te geven op die vraag zijn de risico's inzake het digitale archiefproces geïnventariseerd. Tevens zijn de onzekerheden benoemd die onlosmakelijk verbonden zijn aan digitalisering van archieven. Dat zijn – om precies te zijn - geen risico's, maar uitdagingen waarop antwoorden geformuleerd moeten worden.

Risico 1 *- De archieven verdampen (lossen op), en/of zijn niet toegankelijk*

Digitaal werken vereist aandacht voor archivering aan de voorkant van het werkproces. Integratie van archiefvorming met de werkprocessen binnen de overheid is noodzakelijk om archieven te behouden. Dit is nodig omdat vanwege de omvang en het tempo van informatie die overheidsorganisaties gebruiken, het niet meer doenlijk is om achteraf archieven te vormen, iets wat met papieren informatie vaak nog wel kon. Bovendien verlangt de samenleving van overheidsorganisaties steeds meer dat die zorgvuldig omgaat met informatie: persoonlijke en/of privacy gevoelige informatie afschermt en alle andere informatie zo snel als mogelijk ter beschikking stelt aan de samenleving.
De invoering van digitalisering binnen de overheid lijkt geen gelijke tred te houden met het tempo dat zorgdragers aan de dag leggen om de integratie van digitale archiefvorming met overheidsprocessen te realiseren. Het grote risico hierbij is dat archieven verdampen (in niets oplossen), en waarbij van toegankelijkheid geen sprake is.

Risico 2 *– Kosten nemen explosief toe, zijn onbeheersbaar*

Een afgeleid risico van het hiervoor genoemde risico is dat de kosten voor archiefbeheer, -bewaring en ontsluiting explosief toenemen. Het is voorstelbaar dat zorgdragers zullen blijven voldoen aan hun archiefwettelijke verplichtingen, en alle digitale informatie zullen bewaren in plaats van alleen het archiefwaardig materiaal. Deze kunstgreep is het logische gevolg van het onvoldoende integreren van archiefvorming met overheidsprocessen.

De kosten die gemoeid zijn met het duurzaam beheren, bewaren en ontsluiten van alle digitale informatie in plaats van alleen de archiefwaardige digitale informatie, zijn hoog en nemen jaarlijks toe tot onbeheersbare hoogte. Een becijfering van de kosten voor het archiveren van alle niet geselecteerde digitale overheidsinformatie bij de kerndepartementen in plaats van alleen archiefwaardige informatie, geeft aan dat de kosten na 10 jaar vele tientallen miljoenen per jaar extra zullen zijn.

Risico 3 *- De mindshift wordt niet gemaakt*

Een risico dat beschouwd kan worden als de potentiële veroorzaker van beide hiervoor genoemde risico's is dat bestuurders, managers en medewerkers binnen overheden niet of onvoldoende de voorwaardelijke 'mindshift' maken dat digitaal werken ook echt betekent dat archiefvorming vooraan in het werkproces verankerd moet zijn. De medewerker moet zich bij ieder stukje informatie dat hij gebruikt, bewust zijn waarom hij het gebruikt, waarvoor en welk doel het dient. Alleen dan kan hij beoordelen of iets wel of niet archiefwaardig is. De manager zal moeten bewerkstelligen dat er eenvoudige hulpmiddelen komen om die medewerker daarbij te ondersteunen, maar ook moeten afdwingen dat het vastleggen van enkele essentialia (metadatering alsook selectie en waardering) hoort bij het werk van de medewerker. De bestuurder zal moeten leren inzien dat omgaan met digitale informatie een ander gedrag vereist, ook van de bestuurder zelf.

***Risico 4** - Afnemende aandacht voor papieren archieven*

De mindshift die zal moeten worden gemaakt mag niet ten koste gaan van de archiefvorming van processen waar papier nog leidend is. Het is voorstelbaar dat zorgdragers nog een lange tijd zowel met papieren als digitale werkprocessen zullen werken. Op beide processen is dan archiefvorming van toepassing.
Echter de noodzakelijke mindshift die nodig is voor digitaal archiveren, bergt het risico in zich dat de aandacht voor en kennis van het archiveren van papier afneemt.

Voorts zullen tot in lengte van dagen naast de toekomstige digitale archieven altijd de papieren archieven blijven bestaan. Ook al heeft digitaal de toekomst, papier blijft.

Onzekerheden

Digitalisering biedt een breed scala aan mogelijkheden voor de inrichting van het digitale archiefproces. Dit brengt met zich mee dat er meerdere optimale oplossingen zijn, afhankelijk van de situatie. Zo kan bijvoorbeeld voor de duurzame bewaring van Kadasterinformatie de optimale oplossing gevonden worden door het Kadaster met eeuwige bewaring en ontsluiting ervan te belasten. Echter voor het beheren en bewaren van beleidsinformatie kan bijvoorbeeld de optimale oplossing gevonden worden door juist zo snel als mogelijk die informatie over te dragen aan een ‘shared service organisatie’, die belast is met duurzame bewaring van alle beleidsinformatie van alle departementen. Kortom, digitalisering biedt een scala aan mogelijkheden om archiefprocessen te optimaliseren en uitvoeringsverantwoordelijkheden anders dan voorheen en daardoor efficiënter te beleggen.

In het verlengde van dit voorgaande biedt digitalisering de mogelijkheid om opnieuw te kijken naar de 20 jaartermijn die nu in de Archiefwet wordt gehanteerd als periode waarna archieven moeten worden overgedragen aan een algemene bewaarplaats. Zoals hiervoor geduid, lijkt dat voor digitale informatie niet altijd het meest efficiënt, en zou ermee gevarieerd moeten kunnen worden.

Het archiefproces is een ketenproces, waarin meerdere overheidsorganisaties hun taak hebben, en gezamenlijk leidt dat tot een goed, geordend en toegankelijk archief van overheden (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen). Aanpassingen in zo’n keten qua procesgang heeft ook gevolgen voor de verdeling van de middelen die nodig zijn, alsook waar verschillende competenties nodig zijn.

Tenslotte heeft digitalisering invloed op de wijze waarop inspecties worden uitgevoerd. Daaraan gekoppeld speelt de vraag of een sterkere positie van de Archiefinspectie wenselijk is als instrument om de eerder geduide risico’s beter te kunnen beheersen.

Actie is geboden
Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag van dit onderzoek “zijn er wel of geen aanvullende maatregelen nodig vanuit het ministerie van OCW”, is aanvullend op de impactanalyse een scenario-verkenning uitgevoerd.
Bij deze verkenning – indachtig de hiervoor genoemde risico’s en onzekerheden – lag de nadruk van de vraag niet zozeer op de vraag ‘of’ maar op de vraag ‘hoe’ en ‘welke’ maatregelen effectief zijn. De impactanalyse heeft immers duidelijk aangetoond dat er aanvullende maatregelen nodig zijn. Maar welke maatregelen zijn effectief en passen in de wijze waarop de Rijksoverheid zich verder ontwikkelt?

De scenario-verkenning heeft naast de constatering dat actie geboden is, de volgende inzichten opgeleverd die mede bepalend zijn geweest voor het advies over de te nemen maatregelen.

Ten eerste het inzicht dat het huidige archiefwettelijke kader weinig dwingende elementen in zich heeft om zorgdragers de ‘mindshift’ te laten maken die noodzakelijk is als overheid om aan de toenemende behoefte aan openbaarheid, transparantie en verantwoording te kunnen blijven voldoen, ook in het digitale tijdperk. De ‘governance’ zoals die in de Archiefwet is verankerd, dwingt niet een duidelijke regievoerende rol voor minister van OCW af. Voorts hebben zorgdragers 20 jaar de tijd om te voldoen aan de verplichtingen uit die wet, tot het moment dat er sprake is van overbrenging naar het Nationaal Archief, en dat staat bij digitale informatie gelijk aan ‘een hopeloze opgave’. Daarnaast is het in de huidige werkpraktijk ‘not done’ om als stelselverantwoordelijke minister een collega aan te spreken op dit onderwerp.

Ten tweede is archivering eigenlijk veel meer een bedrijfsvoeringvraagstuk dan een cultureel erfgoed vraagstuk, en heeft de minister van OCW – als stelselverantwoordelijke naar de gehele Rijksoverheid – niet een natuurlijke positie als het gaat om het aanspreken van collegae op dit onderwerp. Die rol en positie ligt eerder bij de minister van Wonen en Rijksdienst vanwege het bedrijfsvoeringskarakter van archiefvorming en –beheer (informatiebeheer).

Ten derde loopt binnen de Rijksoverheid het programma om te komen tot een Compacte Rijksdienst, waarbij de governance op de bedrijfsvoering – en daarmee ook informatie – een centrale plek inneemt. Een streven naar een meer ‘centraal’ geleide besturing is waarneembaar, met een belangrijke rol en positie voor de CIO’s van de departementen. Dit programma wordt uitgevoerd onder de politieke leiding van de minister van Wonen en Rijksdienst.

Ten vierde is het wettelijk kader voor overheidsinformatie nogal versnipperd. Het onderwerp informatie komt in meerdere wetten voor. Als voorbeelden noemen wij: de voor dit onderzoek zo relevante Archiefwet, maar natuurlijk ook de ‘Wet Openbaarheid Bestuur’, de Wet Bescherming Persoonsgegevens, diverse sectorale wetten (Politie, Jeugdzorg), maar ook de bestaande regelingen binnen de Rijksoverheid zoals het VIR.

Deze inzichten hebben geleid tot het volgende advies, dat geënt is op de belangrijke conclusie dat actie geboden is, en wachten tot een mogelijk verbeterd wettelijk kader – waar voldoende argumenten voor te vinden zijn om daaraan te werken – niet verantwoord is gelet op de urgentie van dit vraagstuk.

Te nemen maatregelen
Met hetgeen hiervoor is geconcludeerd, komen wij tot de volgende adviezen.

0. De directeur-generaal Cultuur en Media (OCW) en de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijksdienst (BZK) spreken gezamenlijk uit dat het noodzakelijk is om te komen tot generieke spelregels/afspraken voor informatie- en archiefbeheer, om een correcte behandeling van overheidsinformatie door alle overheidsdiensten (zorgdragers) minder vrijblijvend en meer afrekenbaar te maken.
   Beiden spreken af hiertoe gezamenlijk op te trekken en aanvullende afspraken te maken.

1. Het ministerie van OCW neemt het initiatief om op een heel concreet niveau helder te maken wat generiek beleid in het domein van het informatiebeheer (de voorkant van het archiefproces) betekent, wat er van zorgdrager en BZK verwacht wordt, welke impact het heeft op de werkprocessen bij de zorgdragers, en hoe het

in lijn gebracht kan worden met reeds aanwezig beleid voor archiefbeheer (de achterkant van het archiefproces) en met andere domeinen van informatiebeheer, zoals informatiebeveiliging en privacy.
De ontwikkeling van dit beleid en daaruit voortvloeiende spelregels/afspraken vindt in nauw overleg met BZK en zorgdragers plaats.

Gedurende de ontwikkeling van de aanvullende spelregels/afspraken zullen pilots worden gehouden om de precieze impact en daarmee de haalbaarheid van het aanvullende beleid mee te wegen.

De resultaten zullen uitmonden in drie (tussen-)producten:

a) het PvE informatie- en archiefbeheer van digitale overheidsinformatie;
b) pakket van maatregelen ter bevordering van de 'mindshift' en implementatie van de aanvullende spelregels (generieke gebruiksvriendelijke voorzieningen, innovaties);
c) afspraken over het vervolg (de rijksbrede implementatie en toezicht erop).

2. Gedurende de uitvoering van de werkzaamheden die voortvloeien uit het voorgaande advies, zal duidelijk worden op welke punten politieke verankering nodig is. Bijvoorbeeld voor de wijze waarop sprake zal zijn van de rijksbrede implementatie. In dat geval zullen de minister van OCW en de minister van Wonen en Rijksdienst (BZK) gezamenlijk optrekken.

3. De minister van OCW zorgt ervoor dat het Nationaal Archief voldoende wordt toegerust om (a) te kunnen optreden als centrale bewaarplaats van digitale overheidsinformatie en (b) zorgdragers zo vroeg als mogelijk (in de archiefketen) te kunnen ontzorgen op basis van aanwezige kennis en beschikbare diensten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Digitalisering heeft grote invloed op het proces van archivering binnen de rijksoverheid. Niet alleen vanwege de toename in omvang van digitale informatie, maar ook vanwege de manier waarop digitale archieven worden gevormd, de bewaarplaats en daaraan te stellen eisen alsook de wijze waarop toegang tot digitale archieven mogelijk is.

Tot nu toe hebben de verantwoordelijken voor het archiefstelsel (het complex aan wet- en regelgeving, voorschriften, organisatie en instrumenten) dit nieuwe fenomeen min of meer ingepast in het huidige stelsel zoals dat gold en geldt voor papieren archieven. De redenering dat overheidsinformatie gewoon overheidsinformatie is, ongeacht de vorm (papier of digitaal), lijkt valide. Toch zijn er signalen waardoor de vraag naar voren is gekomen of doorgaan op de ingeslagen weg verstandig is.

Deze vraag is uiteindelijk de aanleiding geweest voor het ministerie van OCW om een onderzoek te laten uitvoeren naar de impact van digitalisering op het archiefstelsel, waarbij de cruciale vraag is of er vanuit het archiefbeleid extra maatregelen nodig zijn (aanpassing van de Archiefwet, herschikking financiële kaders, regie op veranderingen bij het Nationaal Archief en de Erfgoedinspectie/archieven, etc.).

1.2 Opdrachtformulering

Door de directie Cultureel Erfgoed is aan PBLQ HEC gevraagd een verkenning uit te voeren naar:

1. de impact van de digitale archiefvorming binnen de rijksoverheid op de huidige uitvoering van de archiefwettelijke taak door de minister van OCW en,
2. het schetsen van scenario's om onzekerheden, de relevante risico's en gevolgen bij de uitvoering van deze wettelijk vastgelegde taken (Archiefwet), zoals die uit de impactanalyse naar voren komen, te ondervangen.

De gevraagde impactanalyse en scenario-verkenning maken onderdeel uit van een bredere verkenning, en moeten gezien worden als een eerste fundamentele stap op weg naar een verantwoord, bestuurbaar en uitvoerbaar stelsel voor archivering binnen de rijksoverheid. Met als doel: het borgen van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van overheidsinformatie bij digitale archiefvorming.

1.3 Werkwijze

Gelet op het belang van het onderzoek heeft de opdrachtgever, de directeur OCW/DCE, een stuur- en begeleidingsgroep ingesteld. De volgende leden maken deel uit van de stuurgroep:

- de opdrachtgever, directeur DCE en tevens voorzitter van de stuurgroep, de heer Bersee,

- de algemene Rijksarchivaris en tevens directeur van het Nationaal Archief (NA), de heer Berendse,
- de hoofdinspecteur collecties en archieven (Erfgoedinspectie/Archieven), mevrouw Scholte en
- de CIO-Rijk (BKZ/DGOBR), de heer Hillenaar.

De begeleidingsgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de directeuren die in de stuurgroep zitting hebben, te weten: mevrouw Van Breen namens DCE en tevens voorzitter van de begeleidingsgroep, de heren Westerveld, Breevaart en Procee, allen van DCE, de heer Willighagen namens de directie Kennis van OCW, mevrouw Slats namens het NA, de heer Chapel vanuit de Erfgoedinspectie/archieven en de heer Hopman namens BZK/DGOBR.

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. De eerste fase omvatte de impactanalyse. Daarin is onderzocht welke impact digitalisering heeft op het archiefstelsel en archiefproces bij de rijksoverheid. Hiertoe is een uitgebreide documentstudie uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen, overigens niet alleen binnen de rijksoverheid maar ook daarbuiten. De input van buiten heeft vooral de functie gehad om te verifiëren of de waarnemingen binnen de rijksoverheid vergelijkbaar zijn met bevindingen vanuit andere overheden en sectoren in de samenleving. De resultaten van de impactanalyse zijn samengebracht tot het benoemen van risico's en onzekerheden.

In de tweede fase is onderzocht welke maatregelen getroffen moeten worden om de geconstateerde risico's en onzekerheden te beheersen ten behoeve van een blijvend functioneren van het archiefproces. Hierbij is er voor gekozen om de focus te leggen op de situatie bij de kerndepartementen, passend bij de ingezette lijn I-Strategie Rijk en het programma Compacte Rijksdienst.
Tevens is onderzocht of het governance-model zoals vastgelegd in de huidige Archiefwet een voldoende basis is om eventueel aanvullende maatregelen te kunnen treffen, of dat een ander governance-model meer effectief zijn zal. Deze fase twee heeft de werktitel 'scenario-verkenning' meegekregen.

Gedurende het onderzoek zijn tussenresultaten besproken met de begeleidingsgroep en ter validatie voorgelegd aan de stuurgroep. De resultaten van de impactanalyse zijn vastgesteld in de stuurgroepbijeenkomst van 25 april 2013. De resultaten van de scenario-verkenning zijn behandeld in de stuurgroepvergadering van 1 juli 2013 en verwerkt in de definitieve concept-eindrapportage. Dit eindrapport is uitgebracht op 16 juli 2013.

Vanuit PBLQ HEC heeft het onderzoeksteam bestaan uit de heren Aalbers, Bloembergen en Bom, allen senior-adviseur en werkzaam bij PBLQ HEC. De opdrachtverantwoordelijkheid berustte bij laatstgenoemde.

1.4 Indeling rapport

Het rapport bestaat uit vier delen. De management samenvatting, deel A met daarin de onderzoeksresultaten uit de impactanalyse, deel B met de resultaten van de scenario-verkenning en de bijlagen.

Deel A bevat de volgende onderdelen.

- Een beschrijving van het archiefproces zoals dat (tot op de dag van vandaag) met papier wordt gedaan;
- Een beschrijving van hoe het archiefproces functioneert als gewerkt wordt met digitale informatie;
- Een beschrijving van de risico's en onzekerheden die samenhangen met digitaal archiveren.

Deel B bevat:

- De uitdagingen verband houdend met digitaal archiveren;
- Een analyse van het wettelijke kader voor archiveren;

- Een verkenning van scenario's;
- Ons advies over te nemen maatregelen / acties.

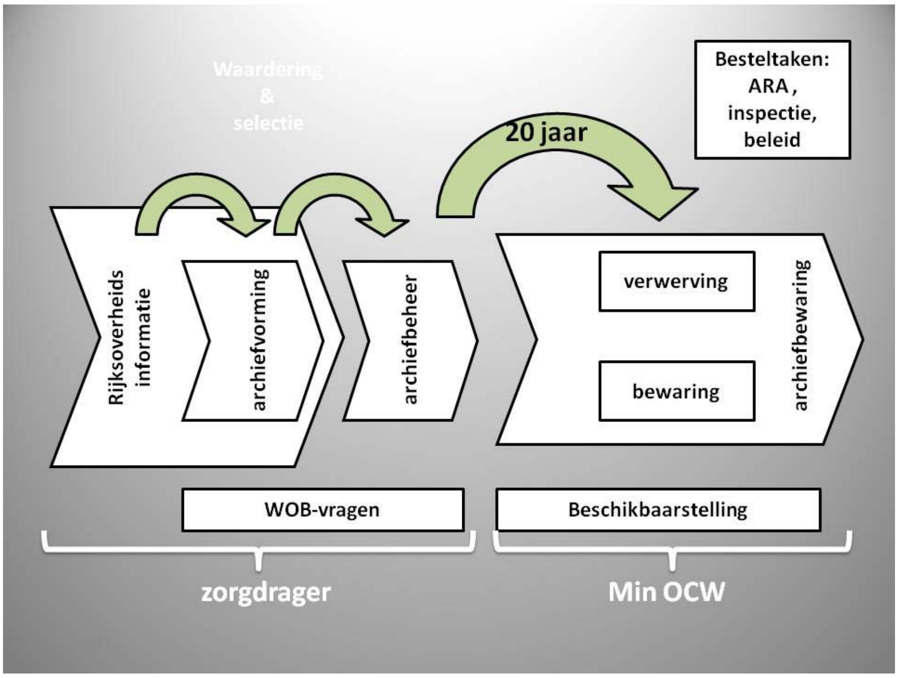
Voorts bevat het rapport een aantal bijlagen. Die zijn samengebracht in het laatste deel van dit rapport. Bijlage A bevat de lijst van geïnterviewde personen, bijlage B de lijst van bestudeerde documenten en bijlage C een opsomming van maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen, anticiperend op de komst van archiveren van digitale informatie. Bijlage D bevat de resultaten van een beknopte business case waarin de financiële consequenties van één van de scenario's is uitgewerkt.

DEEL A - IMPACTANALYSE

2. Werking huidig stelsel met papier

2.1 Inleiding

In het papieren tijdperk is er steeds een enorme achterstand waarneembaar in de archivering en zijn tal van pogingen ondernomen om deze achterstanden weg te werken. Voor het digitale tijdperk dreigt dezelfde situatie te ontstaan. Hoofdoorzaak is het gebrek aandacht voor het onderwerp. Het belang van een duurzaam toegankelijk archief is bij de betrokken overheidsorganisaties niet hoog en doorgaans managerial zwak belegd. Mutatis mutandis geldt dit ook voor het toezicht. Zorgdragers geven geen hoge prioriteit aan archivering. Dat gold voor het papieren tijdperk, en biedt weinig zekerheid voor de toegankelijkheid en duurzaamheid in het digitale tijdperk.



Bovenstaande figuur geeft het huidige archiefstelsel, archiefproces en actoren op schematische wijze weer.

2.2 Archiefvorming en archiefbeheer

De archiefvorming vindt plaats bij de zorgdrager, namelijk “degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden”. Huiselijk gezegd: archiefvorming is het proces dat ontstaat doordat overheidsorganen papieren formulieren, brieven, documenten etc. produceren die horen bij een bepaalde handeling. Rond deze handeling ontstaat een papieren dossier, hetgeen in deze fase het dynamisch archief vormt. Het dynamisch archief

bevindt zich bij de zorgdrager en is eenvoudig toegankelijk voor raadpleging of toevoeging. In deze fase is (meestal) nog niet eenduidig vastgelegd wat in een latere fase vernietigd moet worden danwel bewaard moet blijven. Archiefvorming is in deze fase redelijk overzichtelijk. Het gaat om papieren dossiers rond een bepaalde handeling door een overheidsorgaan: een taak (een wetgevingsproces), een bepaalde zaak (een beleidsproces) of een persoon (een overheidsbenoeming). Fysieke dossiers in een map, een doos al dan niet bijeen gehouden met een elastiek.

De grens tussen archiefvorming en archiefbeheer is louter theoretisch. Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen een dynamisch en een semi-statisch archief. Het dynamische archief is nog in bewerking: het wetgevingstraject is nog niet afgerond of de student heeft zijn studieschuld nog niet voldaan. Semi-statisch suggereert dat het betreffende dossier in ieder geval nog niet definitief als statisch archiefbescheid gekenmerkt is.

Waardering en selectie: de procedure op hoofdlijnen
Het Archiefbesluit uit 1995 beschrijft de vaststellingsprocedure van een selectielijst voor overheidsarchieven. Initiatief en voorbereiding van de waardering en selectielijst vindt plaats door de zorgdrager. In een driehoeksoverleg (tegenwoordig het zgn. strategisch informatieoverleg, SIO) komen drie deskundigheden bijeen: die van een vertegenwoordiger van de algemene Rijksarchivaris, die van de zorgdrager met deskundigheid op het gebied van archiefbeheer en documentaire informatievoorziening en een deskundige op het gebied van de organisatie en taken van de zorgdrager. In het driehoeksoverleg vindt de waardering plaats in de vorm van bewaartermijnen per handeling. De waardering c.q. toetsing van de waarde van de handeling vindt plaats langs de lijnen:
- de taak van het desbetreffende overheidsorgaan;
- de verhouding van dit overheidsorgaan tot andere overheidsorganen;
- waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed;
- het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor de recht- of bewijszoekende burger en het belang van het historisch onderzoek.

Op basis hiervan wordt een concept-selectielijst vastgesteld. Na een aantal procedurele vervolgstappen (verslag, inzake voor publiek, e.d.) wordt de selectielijst definitief vastgesteld en in de Staatscourant gepubliceerd. De manier van selecteren is de afgelopen jaren aan verandering onderhevig geweest als gevolg van adviezen (commissies), nieuwe inzichten en methodieken (pivot, generieke modellen etc.). Aan het principe van selectie doet dit echter niets af. Het is de vastgestelde selectiemethodiek die – naast de inhoudelijke overwegingen – het volume bepaalt (en daarmee vervolgens de kosten voor duurzaam bewaren).

Waardering en selectie: de praktijk op hoofdlijnen
Er is de loop van de jaren een enorme toename van archiefmateriaal geconstateerd. Die wordt deels geweten aan het groeiende overheidsapparaat en de verplichting om op grond van de Archiefwet alle archiefbescheiden ouder dan twintig jaar (en die niet voor vernietiging in aanmerking komen) over de te brengen naar een bewaarplaats.

Andere selectiemethoden (in de loop van de tijd ontwikkeld) moesten er voor zorgen dat in plaats van afzonderlijke documenten te waarderen, de zgn. handelingen (verricht door overheidsorganen) werden gewaardeerd. Niettemin zijn er nog steeds nieuwe achterstanden in de bewerking van de papieren archieven ontstaan.

Als belangrijke oorzaken hiervoor kunnen worden genoemd:
- De archiveringspraktijk is niet altijd ingericht volgens het ontwikkelde model van de zgn. handelingen waardoor identificatie en koppeling van de documenten aan de handelingen een complexe operatie is. De verschillende

soorten omschrijvingen van handelingen en de veelheid aan handelingen maken de toepassing van het waardering- en selectie-instrumentarium ingewikkeld.

- Waardering en selectie vindt niet plaats aan de bron, op het moment dat een document wordt gecreëerd, maar achteraf. Hierdoor ontstaan twee werelden, namelijk die van de feitelijke informatiehuishouding aan de voorkant waar de creatie plaatsvindt en de wereld van documentaire informatievoorziening aan de achterkant waar de uiteindelijke waardering en selectie start.
- Het aanzien van het archiefwezen is niet groot. De status van archivarissen c.q. de medewerkers documentaire informatievoorziening is binnen overheidsorganisaties niet hoog. Het zijn vaak ook fysiek afgescheiden werelden. Medewerkers documentaire informatievoorziening zitten niet aan de voorkant van het proces, en hebben daarmee ook geen positie.
- De termijn van overbrenging. Twintig jaar is een lange periode die binnen overheidsorganisaties niet noopt tot urgentie. Dus laag op de prioriteitenlijst, uitstel en achterstand ligt voor de hand.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat de archieftaken zoals vastgelegd in de wet, bij de overheidsorganen een zwak belang kennen. Er is geen sprake van een driver om de documentaire informatievoorziening op orde te houden en reeds aan de voorkant van de processen in te richten. Slechts WOB-verzoeken tonen incidenteel nut en noodzaak van een adequaat en toegankelijk archief overtuigend aan.

Op Rijksniveau zijn de afgelopen decennia steeds weer majeure operaties gestart om de achterstanden weg te werken. De laatste expressie hiervan is de inrichting van DocDirect, waar nu in een periode van een aantal jaar archieven van een groot aantal departementen volgens productienormen en prijsafspraken worden bewerkt en beheerd. Vanuit de verschillende departementen zijn medewerkers documentaire informatievoorziening 'gecentraliseerd' bij DocDirect, waardoor binnen de departementen nog minder kennis over de beleids- en bedrijfsprocessen in relatie tot de documentaire informatievoorziening aanwezig is. Hoewel het uit oogpunt van effectiviteit en efficiency verstandig lijkt om op deze wijze de achterstanden fabrieksmatig weg te werken, lost dit het actuele probleem van archiefvorming en archiefbeheer binnen de departementen niet op. Ook bij DocDirect zit de archieftaak in een afgeschermde wereld en afgescheiden van de wereld van de creatie.

2.3 Archiefbewaring

Bij wet is geregeld dat in Den Haag de algemene rijksarchiefbewaarplaats is gevestigd, beter bekend onder de naam van het Nationaal Archief. Het Nationaal Archief is bestemd voor de bewaring van de archiefbescheiden van de overheidsorganen die betrekking hebben op rijksfuncties. De beheerder van het Nationaal Archief is de algemene Rijksarchivaris. Daarnaast is in de hoofdplaats van iedere provincie een rijksarchiefbewaarplaats ingericht, bestemd voor de bewaring van archiefbescheiden van de in de provincie gevestigde organen van het rijk. De in de provincie gevestigde rijksarchiefbewaarplaatsen zijn bekend onder de naam 'regionaal historische centra' (RHC's). Ook gemeenten en waterschappen wijzen archiefbewaarplaatsen aan.

2.4 Actoren binnen OCW

Erfgoedinspectie/archieven

De hoofdinspecteur houdt toezicht en rapporteert daar jaarlijks over aan de minister van OCW, die op zijn beurt dit verslag overlegt aan de Staten-Generaal. De inspectietaak behelst toezicht op de informatiehuishouding van de

centrale overheid, inclusief de rechterlijke macht, de ZBO's e.d. in relatie tot de instandhouding van de archieven. De inspectietaak wordt uitgevoerd via jaarlijkse inspectieprogramma's. Via verschillende rapportages van de Erfgoed-inspectie/archieven wordt geconstateerd dat vele zorgdragers niet aan de eisen en vereisten voldoen.

Algemene Rijksarchivaris
De algemene Rijksarchivaris wordt benoemd door de minister, staat aan het hoofd van de Rijksarchiefdienst en het Nationaal Archief. De algemene Rijksarchivaris fungeert als adviseur voor de minister inzake het archiefbeleid. De algemene Rijksarchivaris bevordert eenheid in het archiefbeleid bij alle overheidsarchieven in NL, is betrokken bij de opstelling van de selectielijsten en neemt deel aan het zgn. strategisch informatieoverleg. Dit overleg slaat de brug tussen archiefbeleid en het instituut van de CIO's.

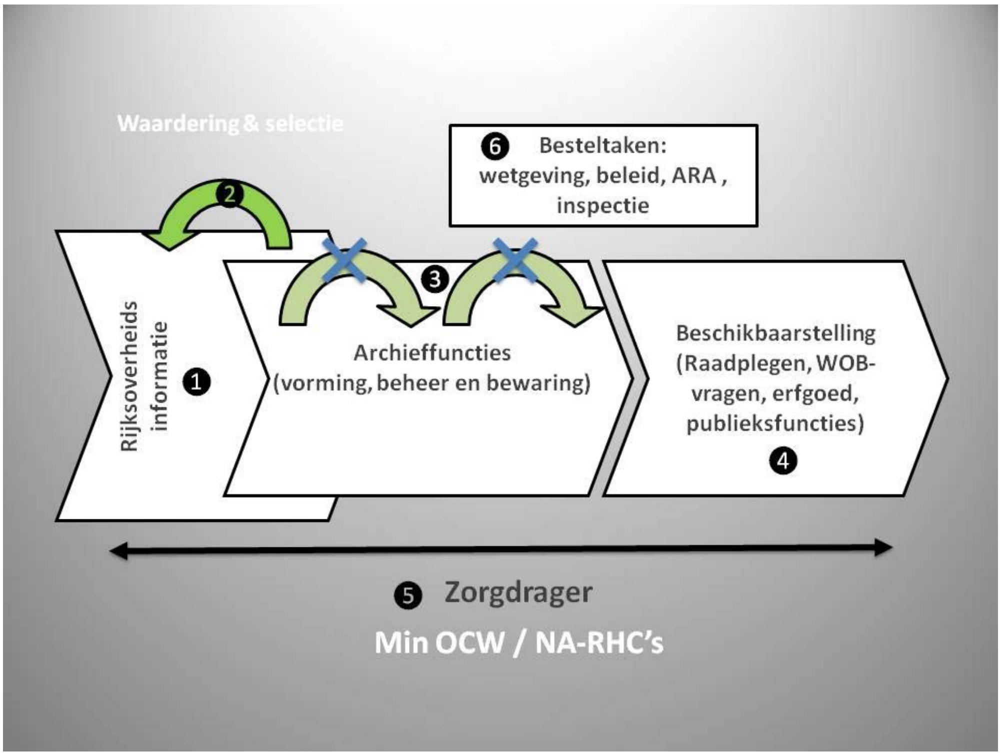
Nationaal Archief / RHC's
Het NA is belast met het duurzaam bewaren en ontsluiten van de rijksarchieven. Het NA is één van de algemene bewaarplaatsen waar de Archiefwet aan refereert. Daarnaast maakt de rijksoverheid gebruik van nog een twaalftal algemene bewaarplaatsen, bekend onder de naam Regionale Historische Centra.
Tot op heden bestaat de 'core business' van het NA uit het beheren en ontsluiten van papieren archieven. De grote uitdaging is het beheer en ontsluiten van digitale archieven, en de positie die het NA hierin krijgt als kennisinstituut en dienstverlener voor zorgdragers.

Directie Cultureel Erfgoed
Deze directie is onder meer belast met het archiefbeleid dat tot doel heeft om de vorming, het beheer en het gebruik van archieven te bevorderen. Vanuit deze directie wordt het agentschap Nationaal Archief inhoudelijk aangestuurd.

3. Werking stelsel met digitale informatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de beschrijving van de (mogelijke) werking van het archiefstelsel waarbij de overheidsinformatie niet meer wordt neergeslagen op papier (als drager/medium) maar geheel digitaal is (van creatie tot en met vernietiging). Binnen de wereld van archiefvormers en – beheerders wordt dan gesproken van zogenaamde ‘digital born’ informatie. De beschrijving volgt het processchema zoals dat in hierna volgende figuur is gepresenteerd.



Om de vergelijking met het voorgaande hoofdstuk te kunnen maken, zijn de belangrijke verschillen aangeduid (zie de cijfers in de figuur). Deze worden achtereenvolgens in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

Belangrijk om te beseffen is dat binnen de Rijksoverheid nu nog geen sprake is van overbrenging van ‘digital born’ informatie naar archiefbewaarplaatsen. Tot nu toe zijn er slechts enkele proefnemingen geweest. Echter, het is een gegeven dat op termijn ook ‘digital born’ informatie duurzaam bewaard en beheerd dient te worden. Sterker, die tijd is al lang aangebroken, ondanks het tot nu toe uitblijven van overbrenging naar archiefbewaarplaatsen.

Een belangrijk punt van aandacht in dit verband is dat digitale informatie meer omvat dan alleen digitale documenten. Onder een digitaal document wordt verstaan informatie in de ruimste zin van het woord (tekst, afbeeldingen, geluid, bewegend beeld, etc.), mits deze opgeslagen is als een op zichzelf staand en uitwisselbaar bestand (deze definitie

hebben wij ontleend aan het programma DWR Documentdiensten). Naast de documenten moet ook rekening worden gehouden met de informatie die is opgeslagen in databases met specifieke gebruiksapplicaties, en niet als bestand overgedragen kan worden. Daarvoor is die specifieke applicatie nodig. (bijvoorbeeld: digitale bestemmingsplannen, of registers zoals die van het Kadaster). Ook deze informatie, die we in het kort aanduiden als ‘specifieke databases’, dient aan dezelfde archiveringseisen te voldoen als documenten. Het overdragen en bewaren van specifieke databases is een extra uitdaging in het digitale tijdperk.

3.2 Archiefvorming

(hier worden de cijfers 1 en 2 uit de figuur behandeld)

Wat zich al bij archiefvorming van papieren informatie manifesteerde, namelijk de gebrekkige integratie van werkprocessen en administratieve processen voor archivering, kan worden gezien als een cultuuraspect dat zich niet eenvoudig laat slechten. Dit gebrek aan integratie heeft consequenties voor de kwaliteit van archiefbescheiden, in de zin dat deze niet volledig, juist en authentiek zijn.

Inmiddels wordt binnen de rijksoverheid voornamelijk met digitale informatie gewerkt, het digitaal werken. De omvang van de digitale informatie is een veelvoud van de informatie die gebruikt werd toen papier nog leidend was. Sommigen spreken zelfs van een exponentiële groei. Juist deze enorme toename aan informatie vereist een solide integratie van de werkprocessen met de administratieve processen. En dat is nu precies datgene wat in de huidige praktijk nog niet goed is verankerd.

Met de grote hoeveelheden aan informatie die nu verwerkt worden, is het van belang om scherp te hebben welke informatie archiefwaardig is. Tijdens het werk zal hier aandacht voor moeten zijn. Als de selectie op een later moment plaatsvindt, dan is het risico levensgroot aanwezig dat omwille van ‘volledigheid’ te veel aan informatie wordt gearchiveerd. Het tegenovergestelde van wat men beoogt is dan het geval: door de hoeveelheid is de informatie niet meer beheersbaar en vindbaar.

Een ander aspect waarom juist nu in het digitale tijdperk de werkprocessen en archiveringsprocessen een solide integratie vereist, is dat bij de creatie / vorming van informatie moet worden geduid waarom die informatie van belang is en welke relevantie het heeft. Binnen de wereld van archiefbeheer wordt dit geborgd met metadatering van informatie door te duiden bij welk project of beleidsonderwerp het hoort, of het een brief is of een memo is, wat de status van het document is, aan wie gericht, wat de datum is, etc.
Door de komst van digitalisering, en de vele kanalen waarlangs informatie kan worden aangereikt, is aantoonbaar dat de formele stukkenloop in organisaties – zoals we die kenden in het papieren tijdperk met formulieren, minuten, dossiermappen, etc. – aan erosie onderhevig is. Deze formele stukkenloop zorgde toentertijd voor de noodzakelijke metadatering van archiefmateriaal. Dit dreigt nu teloor te gaan.

Als gevolg van digitalisering moet de metadatering zich opnieuw ‘zetten’ in afspraken en procedures zoals in het papieren tijdperk. Dit kan alleen door de integratie van werkprocessen met administratieve processen (archivering/dossiervorming), natuurlijk ondersteund door gebruiksvriendelijke ICT-voorzieningen.

In de werkpraktijk van dit moment zien we een grote verscheidenheid van de wijze waarop zorgdragers hun verantwoordelijkheid in dezen nemen. Als we kijken naar de grote uitvoeringsorganisaties van het rijk, dan kan worden gesteld dat de duurzame bewaring en beheer van overheidsinformatie in hun primaire processen redelijk op

orde is. Immers, hun bestaansrecht hangt af van het op orde hebben van de informatie die zij dagelijks gebruiken. Voorbeelden zijn RDW, Belastingdienst, Kadaster, DUO, Tweede Kamer, CBS en KNMI. Wanneer daar de dossiers niet op orde zijn leidt dat direct tot uitvoeringsproblemen: klagende burgers, ongewenste media aandacht en financiële claims. Bij uitvoeringsorganisaties is een deel van de informatie opgeslagen in specifieke databases. Mede hierdoor is het eenvoudiger regels voor het behandelen van informatie te implementeren en te handhaven.
Maar als we kijken naar de beleidsdepartementen waar het primaire proces in het teken staat van beleidsvorming, alsook de bedrijfsvoeringprocessen (maar dan weer geldend voor de gehele rijksoverheid), dan treffen wij een zorgwekkende staat aan. Archiefvorming is in dergelijke processen een 'stiefkindje' en van integratie tussen de werkprocessen en de administratieve processen is nauwelijks sprake. Deze processen lijken misschien wel minder afhankelijk van archieven, maar het overheidsbelang is onverminderd groot (WOB-verzoeken, openbaarheid, etc.).

3.3 Archiefbeheer en –bewaring

(zie cijfer 3 uit de figuur)

Digitalisering zet het klassieke archiefproces zoals we dat kennen vanuit het papieren tijdperk op zijn kop. Of anders geformuleerd: digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden om de procesgang anders in te richten.
Met digitalisering kan veel werk plaats- en tijdonafhankelijk gemaakt worden. Om te beginnen – wat al in de vorige paragraaf is betoogd – ontstaat een goed archief tijdens het werkproces. En als het digitale archief er dan is, dan doet het er eigenlijk niet zo veel meer toe waar het fysiek is opgeslagen. Maar als zo'n archief niet gecreëerd wordt, is het nauwelijks doenlijk om met terugwerkende kracht alsnog een digitaal archief te vormen.
Dit gegeven betekent dat in het digitale tijdperk de overdrachtsmomenten overbodig gemaakt kunnen worden, die er nu nog om puur archieflogistieke redenen zijn. Dit betekent niet dat het niet verstandig zou kunnen zijn om toch nog in sommige gevallen zo'n overdrachtsmoment te behouden, maar dan wel om andere redenen. Bijvoorbeeld die van snellere ontsluiting, of efficiënter archiefbeheer en –bewaring. Er zal dus op een geheel nieuwe wijze naar de archiefprocessen gekeken moeten worden ('business proces redesign').

Deze veranderende procesinrichting heeft direct consequenties voor het werk van de archiefmedewerkers die tot op heden belast zijn met beheer en bewaring. Het werk van de archiefmedewerker verandert van 'verrichten naar inrichten'. De archiefmedewerker van de toekomst zal dus veel meer een adviseur zijn voor zorgdragers om de integratie van hun werkprocessen met archiefvorming te borgen, een expert zijn op het gebied van duurzame bewaring die zijn expertise inzet om goede en gebruiksvriendelijke instrumenten te komen en helpt de blijvende duurzaamheid van digitale informatie te borgen door de ICT-ontwikkelingen nauwlettend te blijven volgen. De archiefmedewerker verhuist van 'de achterbank naar de bijrijdersstoel'.

Het beheren en bewaren van digitale archieven is een kostbare zaak. In het papieren tijdperk kon nog gesproken worden van kilometers archief. Dat levert dan direct een beeld op dat er forse kosten mee zijn gemoeid. Voor duurzame bewaring van digitale informatie ligt dat anders. Daarvan is het beeld dat de kosten voor ICT alleen maar afnemen en de hoeveelheid aan data die moet worden opgeslagen nauwelijks invloed heeft op de kosten. Beide veronderstellingen zijn niet waar. Voor wat betreft het eerste is het juist dat de kosten voor hardware dalen, maar de kosten voor mensen en energie (beide zijn blijvend noodzakelijk) alleen maar verder zullen stijgen. Wat betreft de kosten voor data-opslag: hiervoor geldt dat die kosten exponentieel groeien met de wens/behoefte om de data snel toegankelijk te krijgen en houden.

Vergelijken we de kosten van bewaring tussen digitale en papieren archieven, dan valt op dat bij opslag van papier grote eenmalige investeringen zijn gemoeid (de fysieke depots), terwijl bij digitale archieven het meer zit in jaarlijks terugkerende kosten zoals personeel, energie en continue investeringen ten behoeve van voortschrijdende ICT-technologie.

3.4 Beschikbaarstelling

(zie cijfer 4 uit de figuur)

Digitalisering heeft niet alleen voor archiefbeheer en –bewaring een grote impact. Ook voor beschikbaarstelling van archiefinformatie biedt digitalisering volop nieuwe mogelijkheden. Was men in het papieren tijdperk als ‘belangstellende’ verplicht om op pad te gaan naar de fysieke bewaarplaatsen, nu kan men vanachter de PC of iPad allerlei archiefmateriaal raadplegen. Archiefinstellingen spelen hier al op in door delen van fysieke collecties te digitaliseren. De reeds waargenomen verschuiving van het aantal fysieke bezoeken van een studiezaal naar de website van het archief via internet is significant. Straks als er alleen nog maar digitaal archiefmateriaal bij komt, zal het digitaal op afstand raadplegen van archieven de ‘standaard’ zijn en zal een fysiek bezoek aan een bewaarplaats een uitzondering worden.

Dit brengt met zich mee dat archiefsinstellingen zich moeten prepareren op deze omslag in dienstverlening. De omslag gaat verder dan het verschuiven van het ‘kanaal’ waarlangs belangstellenden hun informatie opvragen. Niet alleen zullen ook de eisen aan de dienstverlening veranderen, maar ook de mogelijkheden die digitaal biedt om nieuwe verbanden te leggen tussen digitaal materiaal. Juist dit laatste biedt archiefinstellingen de mogelijkheid om met nieuwe dienstverleningsproducten te komen, misschien wel diensten waarvoor gelden kunnen en mogen worden gevraagd.

3.5 Schuivende verantwoordelijkheden

(zie cijfer 5 uit figuur)

Digitalisering van de werkprocessen binnen de rijksoverheid leidt tot de mogelijkheid om verantwoordelijkheden die samenhangen met de uitvoering van het archiefproces te verplaatsen van de zorgdrager naar de bewaarder/beheerder of vice versa. Zo zijn er zorgdragers die voordelen zien in een constructie waarin het Nationaal Archief voor hen de uitvoeringsverantwoordelijkheid overneemt inzake het beheren en bewaren van archieven direct na het ontstaan ervan. Maar er zijn ook overheidsorganisaties aangetroffen tijdens het onderzoek die liever zelf de verplichting op zich nemen om overheidsinformatie blijvend duurzaam te bewaren en beheren.

Een andere reden waarom zorgdragers sneller dan nu het geval is hun archieven zouden willen overbrengen, is de toenemende druk vanuit de samenleving om overheidsinformatie openbaar te maken. Als er dan vanuit de rijksoverheid al een goed werkende voorziening is (bijvoorbeeld via het NA), waarom zou dan de zorgdrager zelf daar in investeren. De druk die daarnaast vanuit Europa ontstaat vanwege de ‘open data’ discussie, versterkt deze tendens.

Archiefbeheer en –bewaring van digitale informatie (digital born) kan alleen als de zorgdrager zijn verantwoordelijkheid neemt om tot goede archiefvorming te komen. Het tijdperk waarin een aparte afdeling (DIV)

daarvoor kon zorg dragen is een gepasseerd station. Het komt er nu op aan dat archiefvorming geïntegreerd wordt in de werkprocessen, en dat vereist veel aandacht van het verantwoordelijk lijnmanagement bij de zorgdragers.

3.6 Actoren binnen OCW

(zie cijfer 6 uit figuur)

DCE
Vooral en eerst zal het beleid erop gericht moeten zijn om de transitie van papier naar digitaal te initiëren, te begeleiden en waar nodig bij te sturen. Hoewel de uitvoering wordt verzorgd door de actoren die uitvoerings-verantwoordelijkheid dragen: de zorgdragers, de Erfgoedinspectie/archieven en het Nationaal Archief, zijn aanvullende maatregelen op het gehele veranderproces binnen de archiefketen noodzakelijk.

Nationaal Archief
Voor het Nationaal Archief heeft de transitie van papier naar digitaal een ingrijpende impact. De huidige financiële middelen zijn onvoldoende om uitvoering te kunnen geven aan de zich aandienende uitdagende taken. Ook is aanvullende capaciteit en zijn nieuwe competenties nodig om daar goede uitvoering aan te geven. Verder staat de positie van het Nationaal Archief als ‘centrale bewaarplaats en kennisinstituut’ op het spel. Immers, digitalisering biedt actoren binnen de archiefketen de mogelijkheid om beheer, bewaring en ontsluiting in eigen hand te nemen en we zien hier allerlei initiatieven ontstaan.

Erfgoedinspectie/archieven
De Erfgoedinspectie/archieven houdt selectief toezicht op basis van risicoanalyse en de principes van programmatisch handhaven. Systeemtoezicht is daarbinnen één methode. Deze wijze van toezicht is al bijna 10 jaar de praktijk binnen de Erfgoedinspectie/archieven. Ook toezicht op archiveren in een digitale omgeving is voor de Erfgoedinspectie/archieven niet nieuw. Al tien jaar is dit een vast onderdeel in iedere inspectie. Daarnaast zijn verschillende specifieke inspectieprogramma’s op digitalisering uitgevoerd, zie bijvoorbeeld het rapport “Dementerende overheid?” uit 2005.

Ofschoon de feitelijke toezichtstaak op het nakomen van de verplichtingen uit de Archiefwet niet of nauwelijks veranderen als gevolg van digitalisering, signaleren wij op basis van de uitgevoerde impactanalyse wel een aandachtspunt. De invloed van het toezicht op het gehele proces van de rijksarchieven heeft weinig effect op de dagelijkse werkpraktijk bij de zorgdragers. De positie van de Erfgoedinspectie/archieven inclusief haar sanctionerende bevoegdheden vereisen gelet op de impact een opwaardering.

Wettelijk kader
Ten slotte wordt opgemerkt dat de huidige Archiefwet voldoende ruimte biedt om het veranderende archiefproces met schuivende verantwoordelijkheden tussen zorgdrager en bewaarplaats mogelijk te maken. De wet bevat op dit punt geen principiële of belemmerende obstakels. Wij gaan in hoofdstuk zes hier uitgebreid op in.

4. Risico's en onzekerheden

4.1 Inleiding

De opdracht van het uitgevoerde onderzoek betreft de impact van digitalisering op het archiefproces en de risico's die daarbij gelopen worden door de minister van OCW als verantwoordelijke voor het archiefstelsel zoals vastgelegd in de Archiefwet. Onderdelen van een risicoanalyse zijn over het algemeen: de beschrijving van het risico, de kans dat het zich voordoet, het effect en de maatregelen om het risico te keren. In dit hoofdstuk worden de risico's beschreven, echter zonder de maatregelen. De te nemen maatregelen zijn het resultaat van de scenario-verkenning en worden derhalve verderop in het rapport behandeld.

In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen risico's en onzekerheden. De reden is de volgende. Zoals in de inleiding verwoord, is de achterliggende vraag van dit onderzoek of vanuit het ministerie van OCW aanvullende beleidsmaatregelen getroffen moeten worden. Nu komt deze vraag eerst in fase 2 van het onderzoek aan de orde (scenario-verkenning). Om een goede basis te hebben voor het beantwoorden van die vraag, is in dit hoofdstuk een scheiding aangebracht beide. De risico's zijn de bedreigingen op het archiefstelsel als het transitieproces van papier naar digitaal zich voltrekt zonder aanvullend beleid. De onzekerheden zijn de uitdagingen die onlosmakelijk verbonden zijn aan die transitie.

4.2 Risico's

***Risico 1** - De archieven verdampen (lossen op), en/of zijn niet toegankelijk*

Al vele jaren is de aandacht voor archiefvorming bij de zorgdragers beperkt. Kon met papieren informatie vaak achteraf nog het nodige worden hersteld, bij digitale informatie is dat nagenoeg onmogelijk. Digitaal werken vereist aandacht voor archiefvorming aan de voorkant van het proces. Een goede integratie van archiefvorming met de werkprocessen bij de zorgdragers is noodzakelijk. Gebeurt dit niet dan leidt dat tot het verdampen c.q. verdwijnen van digitale informatie of het niet toegankelijk kunnen maken van die informatie.
Als er geen digitale (digital bron) archieven ontstaan of hun toegankelijkheid is een probleem, dan kan vervolgens niet voldaan worden aan de openbaarheid, transparantie, verantwoording, kennis en andere vitale functies (waaronder cultureel erfgoed) waar archieven een belangrijke basis voor zijn.

Tegelijkertijd verlangt de maatschappij dat zorgdragers transparant en open zijn, en daarnaast zorgvuldig omgaan met binnen de overheid aanwezige privacy gevoelige informatie. Ook dit vereist aandacht voor informatiebeheer/-beveiliging, waar archiefvorming een aspect van is, aan de voorkant van de overheidsprocessen. Met andere woorden: het belang om digitale archiefvorming op orde te krijgen bij de zorgdragers is groot.

Gelet op de huidige gedrag van zorgdragers is het risico aanzienlijk dat de hiervoor geschetste integratie van archiefvorming en overheidsprocessen onvoldoende tot stand komt. Verontrustend is de toename van 'digital born' informatie, zonder dat er enige zekerheid is over de basisvereisten zoals een adequate metadatering, versiebeheer en selectie. Tijdens ons onderzoek hebben wij daar geen afdoende zekerheid op gekregen (harde evidence). In

beeldspraak: “de kraan staat nog steeds open”. Er is grote urgentie om te bezien hoe de archieffuncties rondom het digitale archiefbeheer bij de zorgdragers is belegd.

Risico 2 *– Kosten nemen explosief toe, zijn onbeheersbaar*

Voor het duurzaam beheren en bewaren van digitale informatie zijn ICT-voorzieningen nodig. Deze zijn kostbaar en de kosten ervan zijn bovendien structureel. Juist omdat digitaal archiveren mogelijkheden heeft om het proces op vele manieren in te richten, is het mogelijk om per domein van zorgdragers (bijvoorbeeld de kerndepartementen) te streven naar een inrichting die ook in bedrijfs-economisch opzicht aantrekkelijk is.
Indien de huidige inrichting van het archiefproces, die gebaseerd is op overbrenging na 20 jaar, standhoudt, zal iedere zorgdrager forse kosten moeten maken. Immers, digitaal werken houdt in dat er ook digitaal gearchiveerd moet worden. En als iedere zorgdrager daar zelf voorzieningen voor moet realiseren en onderhouden, dan nemen de kosten explosief toe.

Daarnaast speelt het punt dat zorgdragers zich nog nauwelijks bewust zijn van het feit dat met digitaal werken er eigenlijk geen ‘archiefachterstanden’ meer kunnen ontstaan. Bij ongewijzigd beleid is het voorstelbaar dat er toch achterstanden komen, en zorgdragers – vanwege hun verplichtingen – besluiten om dan maar alle aanwezige digitale informatie te archiveren. Dit leidt eveneens tot een explosie aan kosten, omdat juist in het digitale tijdperk de omvang van archiefwaardig materiaal ten opzichte van beschikbaar materiaal enorm is (vooralsnog gaan wij uit van een factor 50 verschil).
Het duurzaam beheren en bewaren van specifieke databases heeft een extra kostenopdrijvend effect. Zie bijlage D.

Los van deze kosten die gerelateerd zijn aan de kosten voor feitelijke bewaring, leidt het niet goed kunnen beheren van informatie ook tot allerlei andere kosten. Denk aan het niet inzichtelijk hebben van eigendomsposities, contractuele verplichtingen, bouwtekeningen of het niet inzichtelijk hebben van reeds uitgevoerde onderzoeken waardoor doublures ontstaan of werk dubbelop wordt uitgevoerd. Een goed voorbeeld hiervan zijn de infrastructurele werken in ons land waar meerdere bestuurslagen – soms in verschillende levensfasen van zo’n werk - bij betrokken zijn. Goede, geordende en toegankelijke dossiers van dergelijke werken die tijdens de projectfase dienen te ontstaan, kunnen bijdragen tot aanzienlijke besparingen gedurende de exploitatiefase. Er valt dus ook te verdienen.

Kortom, het ‘zwakke belang’ voor archieven dat nog bij veel zorgdragers aanwezig is, moet worden aangepakt. Niet alleen omdat digitaal werken dat vereist, maar ook omdat er veel mee te verdienen valt.

Risico 3 *- De mindshift wordt niet gemaakt*

Zoals hiervoor aangegeven is het noodzakelijk dat er een andere inrichting van het archiefproces moet ontstaan bij digitaal archiveren. Er moet een nieuwe inrichting komen die optimaal is toegesneden voor het blijvend bewaren en toegankelijk houden van digitale informatie. Deze nieuwe inrichting vereist een mindshift bij alle betrokkenen. Niet alleen zal de zorgdrager zijn gedrag en prioriteiten moeten wijzigen, maar ook de wijze waarop DCE, het Nationaal Archief en de Erfgoedinspectie/archieven hun rollen vervullen, zullen veranderen.

Indien vanuit het archiefbeleid niet of onvoldoende actief wordt gestuurd op deze nieuwe mindset, de uitvoerende diensten zoals NA en EGI onvoldoende in stelling worden gebracht, en de Tweede Kamer onvoldoende wordt geïnformeerd, dan is het risico aanwezig dat de mindshift onvoldoende snel wordt gemaakt, er onvoldoende middelen ter beschikking komen met verlies van archieven tot gevolg (de overheid die eerder was gewaarschuwd, dementeert dan echt).

Risico 4 *- Afnemende aandacht voor papieren archieven*

Indien aanvullend aandacht vanuit het archiefbeleid achterwege blijft, en de huidige praktijk zich voortzet, dan is het risico zeer groot dat uitvoerende partijen zoals het Nationaal Archief toch proberen om zo goed en kwaad als dat dan kan, uitvoering te geven aan de digitale archiveringstaken. Het zal gepaard gaan met consequenties voor de 'papieren' archieftaken (je kunt het geld maar één keer uitgeven). Bovendien is het gevaar denkbaar dat door natuurlijk verloop de deskundigheid en kwaliteit inzake het archiveren van papier verdwijnt.

Het risico is dus aanzienlijk dat de thans voorliggende behoefte vanuit de samenleving richting digitaal werken, al snel consequenties gaat hebben op de kwaliteit van de papieren archieven en het verliezen van specifieke kennis van en over duurzaam archiveren dat met archiefbeheer en –bewaring van papieren informatie is opgebouwd.

4.3 Onzekerheden

4.3.1 Zorgdragers

Onzekerheid: Als grootste onzekerheid bij de zorgdragers voor digitale archivering wordt steevast benoemd: het zwakke belang dat de archieffunctie heeft binnen de beleidsprocessen en bij het management van de zorgdragers. Daarmee wordt op afzonderlijk organisatieniveau hetzelfde risico gelopen als op stelselniveau en zijn de uiteindelijke effecten hetzelfde als die op macroniveau (openbaarheid, transparantie, duurzaamheid, toegankelijkheid, etc.).

Toelichting
Papieren archivering staat niet hoog op de reguliere agenda van het management. Keer op keer zijn de afgelopen jaren achterstanden in de archivering geconstateerd en steeds nieuwe acties ondernomen om schoon schip te maken. De risico's voor de zorgdrager inzake de toegankelijkheid bij papieren archivering zijn beperkt. Informatie is meestal – tegen tijd en geld – ergens wel terug te vinden.
Eerder is betoogd dat digitale archivering daarentegen bij creatie van de digitale informatie start en dat wanneer niet aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, er grote risico's worden gelopen. De integratie van de beleidsprocessen en de synchronisatie met administratieve weerslag ervan is een sine qua non. Dit vereist grote aandacht van het management bij de zorgdrager voor de digitale archivering als regulier onderwerp op de (bedrijfsvoerings)agenda (inclusief rapportages e.d.). Papieren archivering verschilt echter fundamenteel van digitale archivering. De archieffunctie dient bij digitale archivering vooraan in de beleidsprocessen te worden gepositioneerd, als permanente en legitieme functie.

Hoewel de CIO's informatiebeheer/-beveiliging in portefeuille hebben, zien wij niet dat digitale archivering bij de zorgdragers tot de zichtbare speerpunten gerekend mag worden. Is er bij papieren archivering weinig risico inzake urgentie en belang; bij digitale archivering is het risico levensgroot. Dit vereist een andere mindset bij de leiding van de zorgdragers. Digitale archivering duldt geen uitstel of achterstand: het wordt vandaag gecreëerd en dient uiterlijk morgen geconserveerd.

Daarnaast wreekt zich dat er binnen de rijksoverheid geen eenheid in beleid is inzake de inrichting en de werking van digitale archivering. Iedere zorgdrager staat het vrij – om binnen de kaders van de wet – zijn archieffuncties naar eigen inzicht in te richten (wel/geen gebruik maken van de SSO-ECM bijv.). Dat geldt ook voor de invulling van de CIO-functie (zie recent rapport Rekenkamer). In de ICCIO heeft de algemene Rijksarchivaris een adviserende rol. Er is weinig drang en dwang (in de vorm van dwingend toezicht of sancties) om vorm te geven aan urgentie en belang van digitale archivering.

4.3.2 Nationaal Archief

Onzekerheid: Het Nationaal Archief heeft zijn natuurlijke plaats en positie als rijksbewaarplaats voor het papieren archief en als ontwikkelaar van kaders en hulpmiddelen (selectiemethodieken, etc.). Het Nationaal Archief is onvoldoende toegerust en planmatig voorbereid op de digitale archivering. De positionering en toerusting van het Nationaal Archief bevindt zich in de transitiefase van papier naar digitaal in een vacuüm.

Toelichting
Het Nationaal Archief is de rijksbewaarplaats voor de papieren archieven die na twintig jaar door zorgdragers vanuit de rijksoverheid aan het Nationaal Archief worden overgedragen. Deze overbrenging van papieren archieven zal nog in lengte van jaren doorgaan (in ieder geval tot twintig jaar nadat de rijksoverheid haar belofte heeft ingelost 'geheel digitaal te zullen werken'). Verwerving, bewaring en toegankelijkheid zijn natuurlijke functies voor het Nationaal Archief die behoren tot de categorie 'business as usual'. In de uitoefening van deze taak schuilt binnen het bestek van de papieren archivering weinig risico.

Voor de overbrenging van 'digital born' archieven bevindt het Nationaal Archief zich in een vacuüm. Natuurlijk zijn er tal van initiatieven genomen die anticiperen op een toestroom van 'digital born'. Er is een e-depot opgezet, de algemene Rijksarchivaris en tevens beheerder van het NA participeert in het ICCIO en het Strategisch Informatie Overleg.
Er ligt momenteel bij het ministerie van OCW een onderbouwde financiële claim om de initiële kosten van de verwachte toestroom van 'digital born' archieven op te kunnen vangen. Ook de Archiefvisie rept van een veranderende rol voor het NA (richting dienstverlening, kennis en regie). Deze veranderende rol raakt overigens niet alleen de dienstverlening, maar ook de organisatie in termen van personele kwaliteit, competenties en capaciteit.

Het vacuüm waarin het NA zich voor het vraagstuk van digitale archivering momenteel bevindt is allereerst van operationeel niveau. Het NA heeft geen formele grip op de wijze waarop de verschillende zorgdragers de digitale archiveringsfunctie invullen. Gelet op de opeenvolgende technologische ontwikkelingen en de relatieve autonomie van de zorgdragers inzake archiefvorming, archiefbeheer en bewaring, is overbrenging van 'digital born' binnen de wettelijke termijn van twintig jaar vooralsnog een black box. Het NA is als lijdend voorwerp (immers: eindstation) afhankelijk van het tempo van aanlevering van 'digital born', het volume, de staat (welke definitie van archiefbescheid

is gehanteerd) en de techniek (dragers, toegankelijkheid). Het is momenteel niet duidelijk hoe het NA zich hierop adequaat kan en moet voorbereiden. Vanuit de zorgdragers ligt er geen leveringsschema voor.

Digitale archivering is tijd- en plaatsonafhankelijk. Ontwerp en ontwikkeling van DWR-Archief is daar een voorbeeld van (participerende zorgdragers bundelen archiefbeheer en bewaring). Fysieke bewaarplaatsen bij zorgdragers en het NA zijn bij digitale archivering niet aan de orde. Idealiter kan alle informatie op elk moment en plaatsonafhankelijk ontsloten worden. De vraag die aan de orde is, is waar het loket voor de gevraagde en gewenste informatie gevestigd wordt. Er zijn dankzij de digitale techniek tal van modaliteiten denkbaar. Het NA als shared service voor de trits van archiefvorming, archiefbeheer en archiefbewaring tot de 'kale' variant: archiefbewaarder na overbrenging door de zorgdragers. Plaatsonafhankelijkheid biedt ook de mogelijkheid dat de zorgdrager onder supervisie van het NA en met arrangementen zorg draagt voor permanente bewaring, mits de toegankelijkheid maar geborgd is.

Ook in de laatste variant is momenteel niet duidelijk hoe het NA zich hierop kan en moet voorbereiden. Vraagstellingen zijn:

- wie gaat de digitale voorzieningen duurzaam bewaren?
- wie biedt de voorzieningen hiervoor?
- wie zorgt voor de ontsluiting van digitale archieven?
- wie financiert welke activiteit/taak?
- wie houdt overzicht welke digitale archieven waar beheerd worden?

Rol en taak voor papieren archivering bij het NA zijn vanzelfsprekend, maar dat geldt niet (langer) voor de digitale archivering. Ook dit is een onzekerheid.

Voor de papieren archivering en de overbrenging hiervan is het regime duidelijk omschreven in regelgeving (termijnen en formaten). Het NA kan qua verwerving haar rol vervullen tot de papieren stroom is opgedroogd. Ondertussen vinden op rijksniveau relatief autonome ontwikkelingen met betrekking tot (digitale) archivering plaats. Er zijn projecten (Informatie op Orde e.d.), er zijn omvangrijke operaties met ambities op het gebied van digitale archivering (DMS, RMA). En er is rijksbreed overleg over informatiebeheer/-beveiliging (ICCIO, SIO). Er is ook een algemene informatiestrategie (I-Rijk). Op strategisch niveau ontbreekt het echter aan een duidelijke invulling van de rol en status van het NA c.q. de algemene Rijksarchivaris:

- wie voert regie op strategisch, tactisch en operationeel niveau inzake de digitale archiefvorming op rijksniveau?
- is de algemene Rijksarchivaris leidend of de CIO Rijk? Wie in welke rol?
- welke rol gaat het NA hierin in operationele zin vervullen?

4.3.3 Erfgoedinspectie/archieven

Onzekerheid: De Erfgoedinspectie/archieven heeft mogelijk een te beperkte invloed op de kwaliteit van digitale archiefvorming, archiefbeheer en archiefbewaring. Hierin schuilt de bedreiging van beperkte sanctionerende bevoegdheden.

Toelichting
De rol van de inspectie in de papieren wereld lijkt een stuk eenduidiger dan in de digitale wereld. De aan- of afwezigheid en de kwaliteit van papieren archieven laten zich fysiek eenvoudiger inspecteren, dan in de virtuele digitale wereld. De digitale archivering maakt integraal onderdeel uit van het totaal van de informatievoorziening binnen het rijk en wordt daarmee complexer. De Erfgoedinspectie/archieven heeft haar aandacht en instrumentarium hierop aangepast (systeemcontroles, self-assessments e.d.) en participeert bijvoorbeeld op rijksniveau in

ontwikkelingen rond de informatievoorziening en informatiebeheer/-beveiliging. In operationele zin behelst de inspectietaak twee domeinen: die van de papieren wereld en die van de digitale wereld.

De onzekerheid is of voor de nabije toekomst de invulling van de inspectietaak inzake de digitale archivering toereikend is. Dit is afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt voor een zware of lichte rol (waakhondfunctie of een meer adviserende rol) en de bijpassende invulling van het alsdan benodigde instrumentarium en capaciteit.

4.3.4 Financiën

Onzekerheid: er wordt/is op de rijksbegroting te weinig geld gereserveerd voor digitale archiefvorming, archiefbeheer en archiefbewaring. Of huiselijk gezegd: er is te weinig geld (prioriteiten worden elders gelegd).

Toelichting
De kosten van de papieren archivering moeten in verband met de jarenlange ervaring bekend zijn of te herleiden zijn. Dit in tegenstelling tot de kosten van digitale archivering. Ook uit recente berekeningen door o.a. het NA blijkt dat digitale archiefvorming, archiefbeheer en archiefbewaring in ieder geval kostbaar is en dat ook zal blijven wil de doelstelling 'duurzaam' gehandhaafd zijn. Er lijkt in algemene zin een onderschatting aanwezig van de benodigde middelen.
Achterstanden in de papieren archivering kunnen tegen meerkosten (zie DocDirect) nog weggewerkt worden. Achterstanden in de digitale archivering zullen – als er al iets te repareren valt – alleen tegen een veelvoud van de papieren meerkosten weggewerkt kunnen worden. Naast andere, eerdergenoemde motieven, is er eens te meer een motief om in de digitale archivering geen vertraging op te lopen. Het is dus zaak te accepteren dat de omslag naar digitaal werken ook zijn repercussies voor de kosten van de digitale archivering heeft.
Onzeker is ook waar de kosten van de digitale archivering zullen neerslaan wanneer gebruik gemaakt gaat worden van "nutsvoorzieningen" als het e-depot van het Nationaal Archief en DWR-archief. Daarbinnen moet nog onderscheid gemaakt worden welke bewerkingen (die bij papieren archivering bij de zorgdrager plaatsvinden) dankzij de digitale technologie elders uitbesteed zullen worden (neem als voorbeeld opnieuw DocDirect die archieftaken voor departementen uitvoert).

4.3.5 Personeel

Onzekerheid: er was tot voor kort voldoende kennis en kunde aan "de achterkant van de archivering" met voldoende kennis van de organisatie en werkwijzen bij de zorgdrager. Wat dreigt: onvoldoende positionering, kwaliteit, competenties, capaciteit en versnippering op het gebied van digitale archivering aan de voorkant van het proces.

Toelichting
Eerder is betoogd dat de papieren archivering niet direct verbonden hoeft te zijn met de beleidsprocessen (los van de vraag of het wenselijk is). Bij digitale archivering dient de archieffunctie vooraan in het beleidsproces verankerd te zijn. Digitale archivering vergt – naast kennis van de beleidsprocessen en de administratieve neerslag hiervan – andere competenties dan bij papieren archivering. Het gaat dan om IT-kennis en daaraan gerelateerde vraagstukken als authenticiteit, duurzaamheid en expertise op het gebied van procesinrichting. Er is sprake van een omslag van verrichten (handelingen in het archiefproces) naar inrichten (van processen).
Het is duidelijk dat bij digitale andere competenties en kwaliteiten nodig zijn dan voor de papieren archivering. Het is onzeker of deze rol ook op deze wijze ingevuld gaat worden. Deze onzekerheid hangt samen met het feit of het

inzicht aanwezig is dat digitale archivering fundamenteel anders is dan de papieren archivering èn met de vraag of de digitale archivering op de agenda van het management bij de zorgdragers staat. De papieren archivering loopt nog jaren door.
Op dit punt is het eveneens zorgelijk dat DIV-kennis bij zorgdragers (ook onder invloed van bezuinigingen) steeds schaarser wordt. Hier is geen sprake van onzekerheid, maar van een evident risico.

4.4 Samenvatting

Overheidsorganisaties zetten stappen of hebben reeds stappen gezet om digitaal werken binnen hun organisaties in te voeren. Aan deze omslag zijn risico's en onzekerheden verbonden voor het functioneren van het archiefstelsel, het borgen dat ook in de nabije toekomst (digitale-) archieven ontstaan, beheerd en geraadpleegd kunnen worden.

Uit de impactanalyse zijn de volgende risico's opgetekend die zich kunnen voordoen als er geen aanvullende maatregelen / acties vanuit het ministerie van OCW op deze ingrijpende transitie – die zich bij nagenoeg alle zorgdragers voltrekt – worden gezet.

Risico 1 *- De archieven verdampen (verdwijnen), of zijn niet toegankelijk*

Risico 2 *- Kosten nemen explosief toe, zijn onbeheersbaar*

Risico 3 *- De mindshift wordt niet gemaakt*

Risico 4 *- Afnemende aandacht voor papieren archieven*

Gedurende de transitie zullen rollen, posities en werkzaamheden van de actoren in de archiefketen veranderen. De volgende onzekerheden spelen hierbij een rol:

- Per groep van zorgdragers kan gekozen worden voor een andere inrichting van het archiefproces;
- Met de geldende overbrengingstermijn van 20 jaar kan worden gevarieerd;
- De rol van het Nationaal Archief verandert, maar wat is de meest wenselijke richting;
- De rol van het toezicht op archieven behoeft verandering naar een toezichthouder met sanctionerende bevoegdheden, maar hoe ver doorgevoerd, en hoe in samenwerking met andere toezichthouders (bijv. Auditdienst Rijk);
- De transitie en daarna het hebben en houden van digitale archieven vereist structurele financiële middelen, maar hoe veel precies en hoe verdeeld over de actoren;
- Kennis van en over digitaal archiveren moet worden opgebouwd, maar waar belegd en hoe beschikbaar voor anderen.

DEEL B – SCENARIO-VERKENNING

5. Uitdagingen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste uitdagingen die het hoofd geboden moeten worden opdat de in hoofdstuk vier geschetste risico's niet bewaarheid worden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: de cruciale rol van de zorgdrager, de veranderende rol van de archiefmedewerker, de mogelijkheden van ICT voor de publieksfunctie, het voor eeuwig bewaren van papier en digitaal naast elkaar, en de toezichtsrol.

Het hoofdstuk start met een andere uitdaging. Namelijk de toegenomen maatschappelijke behoefte aan transparantie, openbaarheid, het afleggen van verantwoording door de overheid, en tegelijkertijd zorgvuldig omgaan met persoonsgebonden, privacy-gevoelige informatie. Deze uitdaging, kan niet los gezien worden van de uitdagingen die verbonden zijn aan digitaal archiveren: zij kunnen ook gezien worden als een aanjager hiervan.

5.2 De rol van informatie

Digitalisering van de samenleving heeft de rol van informatie veranderd, met directe consequenties voor de archieffunctie. Voorheen kon een overheidsdienaar nog wegkomen met het retourneren van een briefje waarin stond dat er werk van gemaakt zou gaan worden. Tegenwoordig wordt informatie afgedwongen via WOB-procedures en andere wet- en regelgeving. Voorzieningen als e-mail maken het aanschrijven van een overheidsorganisatie laag-drempelig. Daarbij verwacht de burger niet per kerende post, maar per 'reply' antwoord op de door hem gestelde vragen. Mocht het antwoord onvoldoende adequaat zijn, dan zijn daar altijd nog de media om het beroep op openbaarheid kracht bij te zetten.

De overheid is er voor de burger, en niet andersom. En dit geldt ook voor de overheidsinformatie. Dit adagium vereist een andere visie en omgang met informatie door de overheid. En dat kan alleen als de overheid haar informatie op orde heeft. Met andere woorden: weet welke informatie zij bezit, waar zij te vinden is, welke informatie openbaar is en welke informatie vertrouwelijk is of privacy-gevoelig en daarom (nog) niet gedeeld mag worden met de samenleving, etc.

Deze uitdaging en het daarachter schuilgaande belang om de informatie op orde te hebben, is dus een extra argument waarom zorgdragers reeds bij de creatie van informatie zullen moeten stilstaan bij vragen of de informatie openbaar is, beperkt openbaar of vertrouwelijk, en of de informatie na een bepaalde periode vernietigd dient te worden of niet. Informatiebeheer/-beveiliging waar archiefvorming een aspect van is, is derhalve geen 'zwak belang', maar vanuit de optiek van informatie op orde van 'groot belang'. Dit vereist een andere mindset.

5.3 De cruciale rol van de zorgdrager

Uit de gevoerde analyse wordt opgemaakt dat het onvoldoende geïntegreerd hebben van de archiefvormings-processen met de werkprocessen bij de zorgdrager, leidt tot grote schade aan het archief. Was er in het papieren tijdperk nog de mogelijkheid om achterstanden weg te werken, in het digitale tijdperk lukt dat niet meer. Daarvoor is de stroom aan informatie te omvangrijk, en zijn de kosten exorbitant hoog om vanwege het ontbreken van archieven

alle digitale informatie duurzaam te bewaren (als dat al een oplossing zou zijn). Globale becijferingen geven aan dat de kosten voor het duurzaam bewaren van *alle* digitale informatie ten opzichte van het duurzaam bewaren en ontsluiten van *archiefwaardige* digitale informatie per jaar een factor 50 scheelt. Het verschil wordt ieder jaar met datzelfde verschil verhoogd (zie voor de cijfers bijlage D) als uitgegaan wordt van eenzelfde hoeveelheid aan te archiveren digitale informatie. In dat geval is er sprake van een lineaire kostenstijging. Concreet gaat het alleen al voor de kerndepartementen om € 14 miljoen per jaar, jaarlijks oplopend naar het bedrag van € 140 miljoen per jaar extra over tien jaar tijd. Als daarbij beschouwd wordt dat de hoeveelheid aan digitale informatie nog steeds toeneemt, zou er zelfs sprake kunnen zijn van een exponentiële kostenstijging.

Vervolgens speelt dan ook nog de vraag of alles bewaren, zonder een deugdelijke metadatering, selectie en waardering, een werkbaar alternatief is. Zoals eerder in dit rapport geduid, neemt de terugvindbaarheid van authentieke informatie af naarmate de aandacht voor archiefvorming vooraan in het proces afneemt. Hoe slechter de metadatering, selectie en waardering, hoe kleiner de kans dat informatie gevonden wordt. Daarbij: het risico dat de overheid geconfronteerd wordt met financiële claims (schadevergoeding) en imagoschade, als gevolg van niet (tijdig) kunnen opleveren van informatie (wet Dwangsom) neemt toe.

Kortom, er is een groot (financieel) belang dat zorgdragers zich meer bewust zijn van hun cruciale rol bij het vormen van digitale archieven. Voor henzelf, de kennisfunctie, de verantwoordingsfunctie, voor de rechtzoekende burger alsook voor cultuurhistorisch onderzoek. Dit belang wordt gezien als de belangrijkste uitdaging die uit deze impactanalyse naar voren komt. Te meer omdat in het papieren tijdperk de aandacht voor archiefvorming bij de zorgdrager op een laag peil stond. Maar nu valt er in tegenstelling tot het papieren tijdperk, veel meer te verliezen.

Inmiddels zijn er voorbeelden en bewegingen waarneembaar waaruit een 'ontluikende' bewustwording bij de zorgdrager kan worden afgeleid. Bijvoorbeeld de zaak 'Dolmatov' of de beweging binnen de Rijksoverheid om de CIO's binnen de kerndepartementen ook op het meer inhoudelijke niveau van overheidsinformate een positie te geven.

5.4 De veranderende rol van de archiefmedewerker

Een andere belangrijke uitdaging die uit de impactanalyse naar voren komt is de noodzaak om de tot op heden min of meer gescheiden werelden van de overheidsprocessen enerzijds en anderzijds de administratieve archiefprocessen met elkaar te verbinden. De DIV-medewerker en archiefmedewerker krijgen daardoor meer de rol van informatie-architect, informatie-controller en die van functioneel beheerder, in plaats van fysieke beheerder en bewaarder van informatie. Zij zullen meer en meer hun rol moeten krijgen (of moeten opeisen) aan de voorkant van het proces waar nagedacht wordt over de inrichting van de informatiehuishouding en de systemen die daarbij gebruikt worden.

Noch de veranderende rol, noch de kennis die nodig is, zal van de één op de andere dag aanwezig zijn. Daar gaat tijd overheen. Het is vanuit die optiek nuttig en nodig dat beide werelden samen optrekken, van elkaar leren en gaandeweg integreren.

Daarnaast speelt bij digitale informatie nu nog hoofdzakelijk de vraag hoe 'digitale documenten' duurzaam beheerd en bewaard kunnen worden. Maar de vraag hoe digitale systemen (waar informatie een onlosmakelijk onderdeel van uitmaakt) duurzaam beheerd en bewaard kunnen worden, is een vraagstuk dat heel nadrukkelijk nog opgepakt moet worden, en waarvan een definitieve of werkbare oplossing nog niet is gevonden.

5.5 ICT-mogelijkheden voor de publieksfunctie

Een volgende uitdaging vloeit voort uit de mogelijkheden die ICT biedt om digitale informatie sneller en anders ter beschikking te stellen. Voor de rijksoverheid speelt met name de uitdaging op welke wijze die digitale informatie via één knooppunt (portal? /organisatie?) aangeboden kan worden. Zo zal de dienstverlening aan de burger met grote stappen verbeteren als via één voorziening de informatie beschikbaar is over de vraag waar welke (gearchiveerde) rijksoverheidsinformatie gevonden kan worden.

Daarnaast hebben rijksoverheidsorganisaties er baat als zij gebruik kunnen maken van allerlei ICT-faciliteiten die door een dienstverlener ter beschikking worden gesteld. Hierbij valt te denken aan technische middelen voor duurzame bewaring (preserveren) of het verbinden van verschillende bronnen waardoor nieuwe inzichten ontstaat.

Het hebben van een shared service organisatie voor rijksoverheidsarchieven (wat het NA al eigenlijk is voor de papieren informatie) past goed in het huidige beleid van de rijksoverheid. Aanzetten hiertoe zijn onder meer terug te vinden in de Hervormingsagenda Rijksdienst (2013).

5.6 Papier en digitaal

Een andere uitdaging die uit deze analyse naar voren komt is het gegeven dat het archiveren van papieren informatie nog zeker zal doorlopen tot ver in de 21e eeuw, terwijl de vorming van digitale archieven reeds nu een feit is. Met andere woorden: de rijksoverheid zal zich bewust moeten zijn van het feit dat nog een geruime periode zowel papier als digitaal gearchiveerd moet worden.

Deze uitdaging zal het nodige vragen van iedereen die betrokken is bij archiefvorming en –beheer. Het vereist ook strategisch handelen. Is het mogelijk om de archiefmedewerker om te scholen naar een informatie-architect? Hoe organiseren we de kennis en kunde rondom archiveren en stellen we die beschikbaar aan de wereld van de zorgdragers (om de integratie van overheidsprocessen en archiefvorming te laten slagen)? Hoe zorgen we ervoor dat in het hybride tijdperk van nu (papier en digitaal naast elkaar), toch kunnen zorgdragen dat de authenticiteit van informatie blijft geborgd?

Kortom, een uitdaging waar – ook al weer – niet één-twee-drie de juiste aanpak voor is gedefinieerd, laat staan gerealiseerd. Ook nu weer geldt dat dit al lerende weg zijn beslag zal moeten krijgen.

5.7 De toezichtrol

De laatste belangrijke uitdaging die uit de impactanalyse naar voren komt, is de behoefte aan een sterkere positie van de rol van toezicht op archiefvorming, -beheer en bewaring. Juist bij het beheer van digitale informatie is het nodig dat al tijdens de fase van archiefvorming de Archiefwet wordt nageleefd; wachten totdat er overdragen moet worden naar het Nationaal Archief is niet meer mogelijk. Dit betekent dat uitkomsten uit een inspectierapport direct opgepakt en verbeterd dienen te worden, wachten is niet meer mogelijk of sterker geformuleerd: onverantwoord.

De te maken beweging richting een sterkere positionering van de toezichtrol kan op meerdere manieren worden opgepakt. Wij denken onder andere aan betere sanctie-mogelijkheden, versterking van toezicht door capacitaire uitbreiding en een voortzetting van de sterke interactie tussen het archiefbeleid dat door de algemene Rijksarchivaris

wordt uitgedragen en de wijze waarop toezicht op archieven plaatsvindt. Zorgdragers dienen consistentie en druk te ervaren.

De 'timing' wanneer met deze versterking van de toezichtsrol kan worden gestart, luistert naar onze mening nauw. Er zal naar onze mening eerst de omslag in denken en doen (de mindshift) binnen de gehele archiefketen gerealiseerd moeten worden, en pas daarna het bestendigen van die omslag met onder andere een versterkt toezicht. Andersom, werkt contra-productief. Het vinden van het precieze moment waarop omgeschakeld moet worden van ontwikkelen, helpen en begeleiden naar bestendigen en sanctioneren is de uitdaging.

5.8 Reeds genomen maatregelen / acties

Bijlage C van dit rapport bevat een overzicht van de maatregelen die reeds binnen de rijksoverheid c.q. binnen de kerndepartementen zijn genomen ten behoeve van het archiveren van digitale informatie. Het overzicht is gebaseerd op de documentatie die bij de start van de impactanalyse aan de onderzoekers is verstrekt.

Algemeen kan worden gesteld dat de maatregelen / acties zijn geïnitieerd door ofwel het programma Informatie op Orde ofwel het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Chronologisch beschouwd heeft het eerste programma gelopen voordat het tweede van start ging.
Bij de uitvoering van het eerste genoemde programma is bij de keuze van de acties het uitgangspunt dat departementen zelf verantwoordelijk zijn voor hun informatiebeheer/-beveiliging, leidend geweest. Vanuit het coördinerende departement (BZK) is vooral gestuurd op het ontwikkelen van beleid en instrumenten ter ondersteuning van het informatiebeheer/-beveiliging. Als gevolg van het gekozen uitgangspunt lag de nadruk niet op het implementeren van die instrumenten, dat was aan de departementen zelf. En dat is een manco gebleken. Overigens, het programma "informatie op orde" was een initiatief van BZK en OCW gezamenlijk.

Bij het huidige uitvoeringsprogramma 'Compacte Rijksdienst' is gekozen voor een andere ontwikkelrichting, namelijk het ontwikkelen van generieke applicaties om te kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld aan informatiebeheer/-beveiliging. Departementen zullen aansluiten op de generieke voorzieningen als zij 'compliant' zijn.

Confrontatie van de maatregelen met het NEN-ISO 30300 en 30301 normenkader (zie bijlage C) levert een duidelijk beeld van de aard en het effect van de maatregelen. Enerzijds komt naar voren dat er het nodige aan beleid en instrumentarium is ontwikkeld, juist aan de zijde van de kerndepartementen, maar van een gecontroleerde implementatie is geen sprake vanwege de grote autonomie bij de zorgdragers. Anderzijds komt naar voren dat er de nodige applicaties (digidoc, digijust, e.d.) zijn ontwikkeld. In eerste aanleg bij de departementen zelf, en momenteel generieke applicaties onder regie van het ministerie van BZK.

Het kabinet heeft op 30 juni 2011 de Archiefvisie aan de Tweede Kamer gestuurd. Aan het Nationaal Archief is opgedragen uitvoering te geven aan activiteiten om zich te prepareren op de komst van digitale archieven. Dit heeft geresulteerd in een financiële claim om de aanvullende middelen te alloceren. Deze claim lijkt gehonoreerd te worden. Tevens is het Nationaal Archief op instigatie van DCE belast met de opzet en uitvoering van het programma Archief 2020, waar de bestuurslagen in Nederland samen optrekken, en het Nationaal Archief haar kennisrol kan uitbouwen (voortvloeiend uit het convenant tussen de minister van OCW, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen). Daarnaast is – vanuit het programma Compacte Rijksdienst - het Nationaal Archief belast met de ontwikkeling van ICT-voorzieningen die nodig zijn om straks het digitale archiefproces tussen kerndepartementen en het Nationaal Archief te faciliteren (DWR-Archief).

Eind 2011 werd duidelijk dat het duurzaam beheren van digitale informatie zoveel capaciteit van het Nationaal Archief (NA) zou gaan vergen dat het NA met de beschikbare middelen en in de huidige organisatorische constellatie die opgave niet zou aankunnen. Een fusie met Koninklijke Bibliotheek (KB) zou dit probleem moeten helpen oplossen, zoals geschreven werd in de brief aan de Tweede Kamer van 23 december 2011 waarin de staatssecretaris van OCW de fusie aankondigde van de Koninklijke Bibliotheek (KB) en het Nationaal Archief (NA).

Gaandeweg bleek echter dat een fusie met de KB niet voldoende soelaas zou bieden. Bij het bevriezen van de fusie van KB en NA op 26 oktober 2012 werd in de brief aan de Tweede Kamer nogmaals benadrukt dat de digitaliseringsopgave onverminderd van belang bleef en dat er een verkenning zou worden uitgevoerd naar mogelijke (alternatieve) oplossingen hiervoor.

Kijkend naar de risico's en onzekerheden uit deze verkenning (hoofdstuk vier van deze rapportage), kan worden gesteld dat de recentelijk voorgestelde fusie tussen de Koninklijke Bibliotheek en het Nationaal Archief geen remedie is voor deze risico's en onzekerheden. Immers, de urgentie en het belang voor archiveren in het digitale tijdperk ligt aan de voorkant van het proces.

Een conclusie die uit het voorgaande wordt getrokken is dat een aantal direct betrokkenen zich bewust zijn van de noodzaak om de mindshift te maken en zich bewust zijn van de voorliggende uitdagingen. De tot nu toe getroffen maatregelen sorteren nog onvoldoende effect op de benodigde gedragsveranderingen. De getroffen maatregelen zijn namelijk alle nog sterk gericht op het ontwikkelen en realiseren van nuttige faciliteiten. Niettemin, als de mindset en het gedrag niet veranderen, en de beschikbaar gestelde instrumenten niet in de praktijk geïmplementeerd worden, dan zullen deze voorzieningen niet het gewenste resultaat opleveren.

6. Wettelijk kader

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het uitgevoerde onderzoek naar de vraag of het huidige wettelijke kader in strikt juridische zin een afdoend kader is om ook het proces van digitaal archiveren te ondersteunen, of dat aanpassingen nodig zijn. Dit hoofdstuk bevat eerst een korte samenvatting van de Archiefwet en vervolgens wordt de gestelde vraag beantwoord.
Daarna gaat het hoofdstuk in op signalen vanuit zowel de samenleving als de werkpraktijk met de Archiefwet die pleiten voor aanpassingen van het wettelijke kader. Tenslotte wordt stilgestaan bij het risico dat de minister van OCW loopt binnen het huidige wettelijke kader, en de mogelijkheden om de Archiefwet aan te passen.

6.2 De Archiefwet 1995

Overheidsorganisaties vormen archieven om te documenteren hoe taken zijn verricht. Om te borgen dat die archieven goed, geordend en toegankelijk zijn voor de samenleving, is er een archiefstelsel. Dit stelsel is verankerd in de Archiefwet 1995 en is ondersteunend aan andere wetten waarin vereisten zijn opgenomen over de wijze waarop de overheid met haar informatie dient om te gaan (soms een wet op een specifiek beleidsterrein, maar ook de wet openbaarheid bestuur en de wet bescherming persoonsgegevens).

De Archiefwet is van toepassing op het Rijk, de Provincies, de Gemeenten en de Waterschappen alsook alle publiek rechtelijke instellingen. Hiertoe bevat de wet verschillende hoofdstukken. Onderlinge vergelijking van die hoofdstukken maakt duidelijk dat voor het Rijk een gespreide ‘governance’ structuur is ontworpen, met zorgdragers en bijzondere posities voor de Hoge Colleges van Staat. Bij de andere bestuurslagen is de ‘governance’ uitermate eenvoudig: de collegiale besturen zijn verantwoordelijk voor hun ‘archieven’. Ook ten aanzien van het toezicht is voor het Rijk gekozen voor een afwijkende inrichting: de rollen van archivaris en inspecteur kunnen worden gescheiden over twee functionarissen, terwijl bij de andere bestuurslagen is gekozen om beide rollen te verenigen.

Binnen de Archiefwet is geregeld dat de minister van OCW optreedt als stelselverantwoordelijke. De minister van OCW benoemt de algemene Rijksarchivaris alsook de hoofdinspecteur. De wet kent een zogenaamde zorgdrager, degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg van de archiefbescheiden. Deze ‘zorgdrager’ is verplicht om de archieven goed, geordend en toegankelijk te beheren. Zoals eerder gesteld, levert dit een complexe ‘governance’ structuur op.

Ten behoeve van duurzame bewaring van de overheidsarchieven is bepaald dat in principe na 20 jaar de archieven worden overgebracht naar een algemene archiefbewaarplaats. Voor de rijksoverheden die zijn gevestigd in Den Haag is dat het Nationaal Archief, en voor de rijksdiensten in de ‘periferie’ zijn dat de Regionale Historische Centra.

Verder bestaat het stelsel uit het Archiefbesluit en de Archiefregeling. Daarin zijn de nadere voorwaarden en criteria opgenomen, alsook de eisen waaraan een collectie (verzameling van archiefbescheiden) dient te voldoen bij overbrenging.

De Archiefwet kent geen ‘proceseigenaar’. In die zin is het archiefproces een informatieketen waar de zorgdragers verantwoordelijk zijn voor de voorkant van het proces, het Nationaal Archief verantwoordelijk is voor de achterkant van het proces, en in het ‘tussengebied’ allerlei mengvormen kunnen bestaan.

De Archiefwet gaat niet concreet in op de rolverdeling in de keten (wel is de Minister van OCW bevoegd zorgdragers te wijzen op hun archiefwettelijke verplichtingen). Het samenspel in de keten is essentieel wanneer er veranderingen doorgevoerd moeten worden terwijl er geen proceseigenaar van de gehele keten is. Het komt er dan op neer om op gelijkwaardig niveau tussen de ketenpartners tot overeenstemming te komen hoe de verandering door te voeren, en wie welk aandeel daarin neemt.

6.3 Juridische geschiktheid

Bestudering van de Archiefwet levert op dat de wet de nodige ruimte biedt om het archiefproces anders in te richten dan de wijze waarop het ‘papieren’ archiefproces is ingericht.

In de Archiefwet zijn de volgende zaken geborgd (een en ander geschiedt bij Koninklijk Besluit):

- De *zorgdrager* is verantwoordelijk voor archivering, vanaf de archiefvorming tot met vernietiging en bewaring (tot moment van overbrenging);
- De *minister van OCW* wijst algemene bewaarplaatsen aan voor blijvende bewaring van de archieven van de rijksoverheid; het Nationaal Archief is belast met de feitelijke bewaring en alle taken die daaruit voortvloeien (denk aan publieksfunctie); de minister heeft de bevoegdheid om ook andere bewaarplaatsen aan te laten wijzen;
- *Overbrenging* van archieven naar zo’n algemene bewaarplaats gebeurt na een *bewaartermijn van 20 jaar*; de wet biedt ruimte om hierin uitzonderingen toe te staan;
- De *minister van OCW* benoemt een *algemene Rijksarchivaris*, die de regels bepaalt waar zorgdragers en bewaarders aan moeten voldoen, en tevens een adviserende rol naar de minister heeft;
- De *minister van OCW* benoemt een *hoofdinspecteur* die verantwoordelijk is voor de toezicht op het gehele archiefproces.

Juist de wettelijke ruimte die de minister van OCW heeft om meer algemene bewaarplaatsen voor overheidsarchieven aan te wijzen en uitzonderingen te creëren voor overbrenging, biedt ruimte om tot andere implementaties van het archiefproces te komen. De in 2011 uitgebrachte Archiefvisie maakt al gebruik van deze vrijheden, door in de visie neer te leggen dat er per (domein van) zorgdrager(s) gekomen kan worden tot gedifferentieerde arrangementen.

De wet spreekt zich niet uit wie bij een transitie, zoals die van papier naar digitaal, moet optreden als ‘ketenregisseur’. Maar de wet verbiedt ook niet om in onderling overleg tussen de actoren binnen de archiefketen hier afspraken over te maken. Kortom, deze leemte is invulbaar.

Bestudering van de wet levert ook nog een aanvullend inzicht op. Namelijk het belang om te weten waar welke archieven zich bevinden. De minister van OCW is conform het wettelijk regime niet voor niets belast met het (bij Koninklijk Besluit) aanwijzen van andere bewaarplaatsen dan de algemene rijksbewaarplaatsen. Dit doorvertalend naar de mogelijkheden voor digitaal archiveren, maakt dat het belangrijk is om een centraal register bij te houden waarin staat opgenomen waar welke archieven zich bevinden, zeker als er meer (virtuele) bewaarplaatsen gaan ontstaan dan nu het geval is.

6.4 Aanzetten tot een algemene informatiewet

Het mag dan wel zo zijn dat de huidige archiefwet in strikt juridische termen voldoende ruimte biedt om ook de werking van de digitale archiefketen te faciliteren, maar dat laat onverlet dat de wet toentertijd is opgesteld met het papieren werkproces in het achterhoofd. De wet spreekt dan ook pregnant van een overbrenging van archieven na 20 jaar, en de hiervoor geschetste ruimte zit 'm in de bevoegdheden van de minister van OCW om uitzondering op de regel te accepteren. Bovendien worden in de wet termen gebruikt zoals archief en archiefbescheid, die misschien wel synoniem zijn aan overheidsinformatie, maar dan toch in ieder geval met een andere connotatie.

Al in 2008 is vanuit de archiefsector een pleidooi gehouden om te komen tot een algemene informatiewet, waarin eisen en regels worden opgenomen aangaande informatie- en archiefbeheer in alle fasen van informatie (het zogenaamde record continuüm). Zie onder andere Van Boven, 2008.

Niet alleen vanuit de archiefsector zijn er belangen om te komen tot een algemene informatie wet. Ook vanuit BZK, maar dan om andere redenen, zijn initiatieven ondernomen. Een wet waarin openbaarheid, privacy bescherming en informatiebeveiliging tot één consistente set aan eisen en regels tezamen zijn gebracht, en de huidige versnippering van het onderwerp 'informatie' over meerdere wetten kan worden teruggedrongen. Echter, tot op heden hebben deze initiatieven nog niet geleid tot een nieuwe algemene overheidsinformatiewet.

6.5 Wettelijke mogelijkheden voor minister van OCW

Digitaal werken betekent digitaal archiveren. De uit de impactanalyse naar voren komende risico's en onzekerheden, geven aan dat de uitdagingen die gemoeid zijn met de transitie naar een werkende digitale archiefketen groot zijn en de risico's op niet functioneren aanzienlijk.

Naar onze opvatting is de minister van OCW verantwoordelijk voor een voldoende betrokkenheid bij deze transitie om te bevorderen dat de archiefketen, ook voor digitale informatie, blijft functioneren.

Een principiële vraag die hierbij speelt is de vraag of de minister van OCW wel voldoende wettelijke bevoegdheden heeft om juist de zorgdragers te bewegen om de 'mindshift' te maken, of dat daar eigenlijk een andere wet voor nodig is (informatiewet).

Wij zijn van mening dat de minister van OCW binnen het huidige wettelijke kader zeker nog mogelijkheden heeft om het transitieproces te bevorderen. Wij denken dan aan gerichte bewustwordingsacties, het wijzen van zorgdragers op hun verplichtingen, het bevorderen van kennisontwikkeling, per zorgdrager afspraken maken hoe het digitale archiefproces zal worden ingericht en wie (zorgdrager of Nationaal Archief) welke beheertaken (archiefbeheer, -bewaring en ontsluiting) doet en het monitoren van de transities van papier naar digitaal. Met andere woorden: de minister van OCW stelt de regels in het speelveld vast en wijst de spelers op de door hen in te vullen rollen.
Dit laat onverlet dat de minister van OCW geen bevoegdheden heeft om de veranderingen bij zorgdragers af te dwingen.

7. Scenario's

7.1 Inleiding

De achterliggende vraag van de uitgevoerde impactanalyse is of vanuit het ministerie van OCW aanvullende maatregelen moeten worden ontwikkeld om de daarmee de ontwikkeling van het archiefstelsel voor digitale overheidsinformatie te bevorderen inclusief het behoud van de het stelsel voor papieren informatie.

In hoofdstuk vijf zijn de uitdagingen beschreven, die rechtstreeks voortvloeien uit de impactanalyse. Hoofdstuk zes behandelde de vraag of in strikt juridische zin de Archiefwet aangepast moet worden om te kunnen anticiperen op de vorming, het beheer en de bewaring van digitale overheidsarchieven. Daaruit kwam naar voren dat het vanuit juridisch oogpunt niet strikt noodzakelijk is, al zijn er wel signalen die pleiten voor aanpassingen van de Archiefwet in die zin dat deze wet zou moeten gaan over alle overheidsinformatie en de termijn van 20 jaar niet meer past bij de 'openbaarheid' van overheidsinformatie.

Op grond van het voorgaande is een scenario-verkenning uitgevoerd waarin drie scenario's met elkaar zijn vergeleken. De drie scenario's zijn:

- Status quo, huidige situatie continueren;
- Aanvullende maatregelen nemen binnen het huidige wettelijke kader;
- Aanvullende maatregelen nemen binnen een aangepast wettelijk kader.

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van deze scenario-verkenning. In paragraaf twee wordt het gehanteerde beoordelingskader beschreven. Paragraaf drie beschrijft de drie scenario's en in paragraaf vier worden de scenario's ten opzichte van elkaar beoordeeld.

7.2 Beoordelingskader

Elk scenario is beoordeeld op de mate waarin de in hoofdstuk vier beschreven risico's en onzekerheden respectievelijk worden beheerst en weggenomen. Hiertoe is het volgende beoordelingskader opgesteld.

Mindshift: de mate waarin het scenario bijdraagt aan het bewerkstelligen van de 'mindshift' die voorwaardelijk is om te voorkomen dat archieven 'verdampen';
Hybride wereld: de mate waarin het scenario archiefvorming en beheer van zowel digitale informatie als papieren informatie ondersteunt;
Kostenbeheersing: de mate waarin het scenario weet te voorkomen dat archiefvorming van digitale informatie onbetaalbaar wordt;
Effectiviteit: de mate waarin het scenario bijdraagt aan het omgaan met de onzekerheden die onlosmakelijk verbonden zijn aan het transitieproces van papier naar digitaal.

De criteria krijgen de scores **+** = beter dan, **-** = minder dan, **0** = gelijk aan huidige situatie of? = onbekend.

7.3 Scenario's

7.3.1 Status quo, huidige situatie continueren

Omschrijving

Dit scenario behelst dat de huidige situatie wordt gecontinueerd. Het gaat ervan uit dat er geen aanvullend beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd om het reeds waargenomen transitieproces van papier naar digitaal bij zorgdragers als ook het Nationaal Archief en de toezichthouder te begeleiden. Dit betekent geen aanvullend beleid inzake het laten functioneren van de gehele digitale archiefketen vanuit het ministerie van OCW. Met andere woorden: iedere actor in de archiefketen zal zelf de verandering moeten oppakken, zelf de middelen daarvoor moeten vinden, zelf met eigen oplossingen en implementaties komen, etc. etc. Het door de minister van OCW ter beschikking staande toezichtsinstrument zal ingezet blijven worden conform de huidige praktijk. Eventuele harde sanctiemaatregelen zijn niet aan de orde. Evenmin zal gewerkt worden aan een nieuw/aangepast wettelijk kader. De ontwikkeling van het NA tot een kennis- en dienstverlenend instituut inzake digitale archivering wordt aan het NA zelf overgelaten. Er wordt vanuit het ministerie niet gestuurd op een gewenste uitkomst om risico's en onzekerheden te reduceren.

Beoordeling

Beoordeling van dit scenario op de beoordelingscriteria is als volgt. Het risico dat de mindshift niet of onvoldoende wordt gemaakt is aanwezig. Het gevaar dat archieven 'verdampen' blijft onverkort boven de 'markt' zweven. Het zal afhankelijk zijn van de mate waarin zorgdragers uit zichzelf de omslag maken. Gelet op de wijze hoe zorgdragers hun papieren archiefproces hebben ingericht en daar aandacht aan schenken, is dit een alles behalve geruststellende gedachte. Daarbij komt – stel dat het verdampen van archieven bewaarheid wordt – dat de verantwoordelijke minister niet kan zeggen dat hij er alles aan gedaan heeft om dit te vermijden. Op het criterium ***mindshift*** scoort dit scenario slecht.

Het risico dat aandacht voor papieren archieven eveneens naar de achtergrond verdwijnt in dit scenario, is eveneens denkbaar. Zeker als kerndepartementen de transitie naar digitaal werken hebben gemaakt, zal het voor bijvoorbeeld het Nationaal Archief een lastige klus zijn om blijvend geld te claimen voor papieren archieven. Het verdwijnt immers uit het geheugen van beslissers. Ook op het criterium ***hybride wereld*** scoort dit scenario slecht.

Voor de beoordeling van dit scenario op het criterium ***kostenbeheersing*** is een beknopte business case uitgevoerd (zie bijlage D). Het belangrijkste resultaat eruit is dat de kosten voor archiefbewaring en ontsluiting zullen exploderen als zorgdragers hun huidige werkwijze ten aanzien van archiefvorming continueren. Zoals al eerder betoogd zal bij de creatie van digitale informatie direct ook gestart moeten worden met archiveren. Gebeurt dat niet dan ontstaan er enorme hoeveelheden ongeordende digitale informatie die achteraf geselecteerd en gewaardeerd moet worden. De kosten voor opslag, beheer en ontsluiting van alle digitale informatie ten opzichte van alleen de te bewaren digitale informatie, leidt tot een kostenverschil per jaar van € 2 miljoen voor alleen opslag tot € 14 miljoen als die informatie ook toegankelijk moet zijn. Over een periode van 10 jaar leidt dat dan tot kostenverschillen per jaar tot respectievelijk € 20 miljoen en € 140 miljoen.

Ten slotte is dit scenario beoordeeld op het criterium effectiviteit, de mate waarin het scenario bijdraagt aan het wegnemen van de in hoofdstuk vier geschetste onzekerheden. Het spreekt voor zich dat dit scenario hier niets aan doet. Iedere actor in de archiefketen zal zelf op zoek gaan naar oplossingen. Derhalve scoort dit scenario op het criterium ***effectiviteit*** neutraal (gelijk aan de huidige situatie).

In onderstaande tabel zijn de scores van dit scenario op de vier criteria weergegeven.

	Mindshift	Hybride wereld	Kostenbeheersing	Effectiviteit
a) Status quo	--	--	--	0

7.3.2 Aanvullende maatregelen binnen wettelijk kader

Omschrijving
Met dit scenario treft de minister van OCW aanvullende maatregelen ter bevordering van de transitie van papier naar digitaal in de archiefketen, dwingt de minister de 'mindshift' af door het treffen van generieke maatregelen die effect hebben op het informatiebeheer bij de zorgdragers, en tracht zo te voorkomen dat de rijksoverheid – vanwege de digitalisering - zal gaan dementeren. De maatregelen worden geëffectueerd binnen het huidige archiefwettelijke kader.

Het spreekt voor zich dat met dit scenario, ten opzichte van het voorgaande scenario, de minister van OCW niet langs de zijlijn wil toekijken hoe het archiefstelsel verandert, met alle geschetste risico's die daaraan verbonden zijn. Sterker, met dit scenario ontwikkelt en verbetert de minister de haar ter beschikking staande instrumenten (stelselverantwoordelijkheid, algemene bewaarplaatsen (NA) en instelling van het toezicht) zodanig opdat van daaruit de ernst van de situatie in de archiefketen, en de risico's voor archieven die worden gelopen bij de transitie naar digitaal werken, voor het voetlicht wordt gebracht. Bovendien wordt met zorgdrager afspraken gemaakt hoe zij de transitie voor zich zien, wat zij zelf doen en welke bijdrage vanuit het ministerie daarin behulpzaam kan zijn.

Beoordeling
Of met een aanvullend beleid zoals hiervoor geschetst de ***mindshift*** bij zorgdragers zal worden gemaakt, is op dit moment niet te bepalen ('the proof of the pudding … '). Wat in dit scenario wel gebeurt, is dat de minister van OCW duidelijk laat zien dat het vraagstuk rondom archieven urgent is, en dat zorgdragers hun verantwoordelijkheid in dezen moeten oppakken. Indien de zorgdragers verzaken, dan kan de minister niet verweten worden dat hij niet heeft gewaarschuwd of anderszins pogingen heeft gedaan om het gedrag van de zorgdragers in dezen te veranderen.

Op het criterium ***hybride wereld*** scoort dit scenario positief. Immers, door ook aandacht te blijven vragen (daar waar van toepassing) voor de papieren archiefprocessen, zal ook het papieren archiefproces in tact blijven. Een vergelijkbare kwalificatie geldt voor het criterium ***kostenbeheersing***, al zal de mate waarin de kosten uiteindelijk beheersbaar blijken afhankelijk zijn van de noodzakelijk mindshift bij zorgdragers.

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van dit scenario op de vier criteria.

	Mindshift	Hybride wereld	Kostenbeheersing	Effectiviteit
b) Aanvullende maat-regelen binnen huidig wettelijk kader	?	+	+	+

7.3.3 Aanvullende maatregelen met aangepast wettelijk kader

Omschrijving

Het archiefproces is een keten waarin verschillende actoren een rol hebben. Binnen het wettelijk kader van de huidige Archiefwet heeft de minister van OCW weliswaar bevoegdheden om de zorgdragers aan te spreken op de uitvoering van hun taken, maar in de praktijk is zijn invloed op het omgaan met informatie door zorgdragers beperkt. Bovendien, zoals in hoofdstuk 5 aangegeven, wordt toezicht op de taakuitvoering bij zorgdragers belemmerd door het feit dat de Archiefwet geen houvast biedt voor het bepalen wat (archiefwaardige) overheidsinformatie is.

Dit scenario gaat daarom verder dan het hiervoor beschreven scenario, in de zin dat niet alleen een aanvullende maatregelen worden getroffen, maar ook het archiefwettelijke kader wordt aangepast. Voor de duiding van dit scenario zijn drie mogelijke richtingen bedacht:

- ofwel het wettelijk kader wordt zodanig aangepast dat de zorgdragers alle verantwoordelijkheid krijgen voor zowel archiefvorming en –beheer alsook bewaring, zodat er dus feitelijk geen sprake meer zal zijn van overbrenging (volledige decentralisatie);
- ofwel het kader wordt zodanig aangepast dat er een centrale eenheid binnen de rijksoverheid ontstaat die belast wordt met het beheer van de archieven van de Rijksoverheid, vanaf archiefvorming tot en met (duurzame) bewaring (volledige centralisatie);
- ofwel het kader wordt aangepast aangaande informatie- en archiefbeheer in alle fasen van informatie (het zogenaamde records continuüm) met een meer eigentijdse governance waarin de Archiefwet opgaat in een algemene informatiewet.

Bij de (hypothetische) uitwerking van eerste twee richtingen ontstaan ofwel aan de voorkant van het archiefproces, ofwel aan de achterkant serieuze kwaliteitsproblemen. Stel dat volledige decentralisatie wordt nagestreefd. Dat betekent dat iedere zorgdrager zelf volledig bevoegd is om haar archiefproces in te richten zonder daarbij te hoeven voldoen aan gemeenschappelijke spelregels. Dit zal een positief effect hebben op het kunnen integreren van overheidsprocessen met archiefprocessen, want de zorgdrager kan dat naar eigen inzicht doen. Maar daar tegenover staat dat bij die zorgdragers waar archiefvorming geen hoge prioriteit heeft, de aandacht nog verder af zou kunnen nemen. Voor de terugvindbaarheid van overheidsinformatie leidt een dergelijke inrichting in ieder geval tot serieuze problemen. Hoe weet de burger waar hij terecht moet voor welke informatievraag? Kortom, een verre van wenselijke situatie.
Stel dat volledige centralisatie wordt nagestreefd. Dan komt er een centrale eenheid die namens alle zorgdragers de archieven van de overheid vormt, beheert en bewaakt. Vanuit oogpunt van efficiency en vindbaarheid van informatie lijkt een dergelijke inrichting zeer wenselijk. Maar daar tegenover staat dat met het creëren van zo'n eenheid ten principale een scheiding wordt aangebracht tussen overheidsprocessen en archiefvorming. Immers, over archiefvorming gaat een andere organisatie. En dit staat haaks op de slag die bij digitaal archiveren moet worden gemaakt: integratie van overheidsprocessen en archiefvorming. Kortom: niet wenselijk.

De derde richting, die van het records continuüm, en een eigentijdse governance, lijkt een kansrijke. Het vaststellen welke documenten (en databases) archiefwaardig zijn wordt onderdeel van het kader. Deze aanpassing van de Archiefwet biedt mogelijkheden om het toezicht bij zorgdragers effectiever te maken. Tevens sluit een dergelijke aanpassing goed aan bij de maatschappelijke trend dat overheidsinformatie in principe openbaar is, tenzij anders bepaald.
Het is denkbaar dat, indien zo'n aangepaste Archiefwet (informatiewet) het levenslicht ziet, ook de rol en positie van de minister van OCW in dezen verandert. Aanpassing van de wet biedt ook de kans de 'default' overbrengingstermijn (nu bepaald op 20 jaar) te herzien.

Beoordeling
Voor de beoordeling van dit scenario op de criteria wordt verwezen naar de beoordeling van het voorgaande scenario. Immers, dit scenario heeft een ‘plus’ ten opzichte van het voorgaande. Op de criteria ***hybride wereld***, ***kostenbeheersing***, en ***effectiviteit*** scoort dit scenario dus minimaal gelijk aan het voorgaande.

Dit scenario scoort duidelijk beter op het criterium ***mindshift***. Het signaal dat afgegeven wordt met het voornemen om te komen tot een verruiming van de Archiefwet, zal niemand ontgaan. Het kan een belangrijke impuls geven aan de noodzakelijke gedragsverandering bij zorgdragers. Als het vervolgens mogelijk blijkt om daadwerkelijk een verruimde Archiefwet in te voeren, dan helpt dat om het toezicht bij zorgdragers meer effectief te maken, wat helpt bij het moeten maken van de mindshift.

In onderstaande tabel is zijn voor dit scenario de scores op de vier criteria weergegeven.

	Mindshift	Hybride wereld	Kostenbeheersing	Effectiviteit
c) Aanvullende maat-regelen met aangepast wettelijk kader	+	+	+	+

7.4 Onderlinge vergelijking

In onderstaande tabel zijn de scores van de drie scenario’s onder elkaar gezet. Het hoeft geen uitgebreid betoog dat scenario’s a) verre van te prefereren is. De scenario’s b) en c) genieten de voorkeur.

	Mindshift	Hybride wereld	Kostenbeheersing	Effectiviteit
a) Status quo	--	--	--	0
b) Aanvullende maat-regelen binnen huidig wettelijk kader	?	+	+	+
c) Aanvullende maat-regelen met aangepast wettelijk kader	+	+	+	+

Wat verder aantrekkelijk is aan beide voorkeurscenario’s, is dat het wettelijke kader voor papieren en digitale archieven gelijk kan blijven. Bovendien kan scenario c) gezien worden als een verdere uitbouw van scenario b). Dit biedt de mogelijkheid om te starten met scenario b) en indien de effecten daaruit onvoldoende zijn te gaan werken aan een nieuwe wettelijk kader (scenario c). Overigens, starten met scenario c) zonder tegelijkertijd te werken aan de aanvullende maatregelen is geen optie: dit leidt tot uitstelgedrag.

8. Conclusie en Advies

8.1 Conclusie

8.1.1 Algemeen

Door de jaren heen is er binnen de rijksoverheid een zekere werkpraktijk gegroeid rondom het vormen, beheren en bewaren van archieven. Binnen de kerndepartementen bestond en bestaat archiefvorming louter uit het opslaan en voor langere tijd bewaren van documenten, om dan – voordat er overgedragen moet worden naar de archiefbewaarder (het Nationaal Archief) - te selecteren en waarderen, opdat een 'kwalitatief voldoende' archief voor duurzame bewaring kan worden aangeboden. Bij de uitvoeringsorganisaties is een duidelijk verschil waarneembaar tussen archiefvorming van informatie uit primaire processen (uitkeringen, registers, etc.) en informatie uit secundaire alsook ad hoc processen (projecten, programma's). Aandacht voor de informatie die gebruikt wordt in de primaire processen is doorgaans afdoende geborgd vanwege de daaraan verbonden belangen. Echter aandacht voor de archiefvorming van informatie uit ad-hoc en secundaire processen is minder ontwikkeld.

De conclusie van de door ons uitgevoerde impactanalyse van digitalisering op het archiefstelsel, is in lijn met rapporten over dit onderwerp die zijn uitgebracht door de Raad voor Cultuur, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Algemene Rekenkamer en de Erfgoedinspectie/archieven. Onze conclusie luidt als volgt:

> *Indien de hiervoor geschetste werkpraktijk rondom archiveren, zoals gewoon bij het archiveren van papier, niet verandert bij de invoering van 'digitaal werken', dan loopt de overheid het risico dat overheidsarchieven verdampen of niet meer toegankelijk zijn, en alleen tegen exorbitant hoge kosten iets van die archieven beschikbaar blijft voor de maatschappij.*

Op grond van de impactanalyse komen wij tot de conclusie dat er een 'mindshift' moet plaatsvinden binnen de gehele overheid ten aanzien van het beheer van overheidsinformatie (archivering). Archiefbeleid en wetgeving hebben namelijk niet primair het doel om overheidsinformatie ten behoeve van cultureel erfgoed veilig te stellen, dat is immers een afgeleide. Archiefbeleid en wetgeving zijn naar onze mening de thans beschikbare en noodzakelijke instrumenten om de waarde van overheidsinformatie voor de overheid zelf, haar bestuur en de samenleving te borgen. Deze 'mindshift' is voorwaardelijk om te voorkomen dat als gevolg van de invoering van digitaal werken de in de conclusie genoemde risico's bewaarheid worden.

De 'mindshift' zal moeten worden afgedwongen door het ontwikkelen van generiek beleid voor informatiebeheer, aanvullend op het al bestaande generieke beleid voor archiefbewaring. Tezamen dekt dat de gehele archiefketen. Het beleid voor informatiebeheer zal moeten uitmonden in concrete spelregels waar alle zorgdragers binnen de rijksdienst zich aan moeten houden en op afrekenbaar zijn. Voor de beeldvorming: gedacht wordt aan een set van afdwingbare spelregels zoals die bijvoorbeeld beschikbaar is voor het beheer van de overheidsfinanciën (Comptabiliteitswet met aanvullende regelingen).

Hieruit moge duidelijk zijn dat een goed/adequaat informatiebeheer niet zozeer een technisch item is maar vooral een bestuurlijk vraagstuk.

Voorts zal het 'spel' dat gespeeld moet worden om tot beheerbare en duurzaam toegankelijke digitale overheidsinformatie te komen, anders (kunnen) zijn dan de speelwijze bij papieren overheidsinformatie. En hierbij gaat het om (a) het spel dat nodig is om te komen tot een adequate inrichting van het archiefstelsel voor digitale informatie en (b) het functioneren van dat nieuwe stelsel, overigens naast het bestaande papieren stelsel. De hierna volgende paragraaf beschrijft per actor wat de rol is ten aanzien van beide opgaven.

8.1.2 Rollen per actor

Binnen de Rijksoverheid is iedere zorgdrager zelf verantwoordelijk voor het beheer van de informatie die hij gebruikt. Dit diepgewortelde principe zien wij als een belangrijk uitgangspunt waarop de governance van de overheidsinformatie is gebaseerd. Dat is gebruikt bij de beschrijving van wat de verantwoordelijkheden zijn van elke actor in de archiefketen.

De minister van OCW

De minister is de 'hoeder' van het Archiefstelsel. Het is dan ook zijn taak om erop toe te zien dat het stelsel blijvend functioneert, opdat informatie zodanig wordt gevormd en beheerd dat de kwaliteit en kwantiteit bij de overbrenging van het vereiste niveau zijn. De minister beschikt hiertoe over instrumenten om de 'spelregels' aan te passen en via de Inspectie toezicht uit te oefenen op het naleven van die nieuwe spelregels.

Zoals gesteld is er een aangepast stelsel nodig om digitale overheidsinformatie duurzaam te beheren. Ofschoon de verantwoordelijkheden van zorgdrager en Nationaal Archief bij het overdragen van informatie in principe gelijk blijven aan die in het papieren archiefproces, zullen wel de eisen waaraan over te dragen overheidsinformatie dient te voldoen en in veel gevallen ook het moment van overbrenging veranderen. Maar vooral en eerst zijn er generieke eisen nodig die gaan over de inrichting van het informatiebeheer (de voorkant van het archiefproces).
Het is de verantwoordelijkheid van de minister dat deze nieuwe eisen duidelijk, begrijpbaar en communiceerbaar beschreven worden, en voorts beschikbaar komen voor de zorgdrager (in het 'Programma van Eisen informatie- en archiefbeheer van digitale overheidsinformatie'). Om te borgen dat straks ook het digitale archiefstelsel functioneert, ziet de minister toe op een afdoende implementatie van die eisen in de werkprocessen van de zorgdragers.

Kijkend naar de impact die de omslag naar digitaal werken met zich meebrengt, alsook de kosten die gemoeid zullen zijn met duurzaam beheer van overheidsinformatie, is het wenselijk dat er een centrale voorziening komt c.q. beschikbaar is waar zorgdragers terecht kunnen met vragen alsook 'ontzorgd' kunnen worden.

Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de minister om ervoor te zorgen dat de rijksarchiefbewaarplaats (centraal en decentraal) kan beschikken over voldoende voorzieningen om niet alleen papieren informatie duurzaam te kunnen bewaren, maar ook digitale informatie.

De zorgdrager

Binnen de rijksoverheid ligt de verantwoordelijkheid voor de archiefvorming en het informatiebeheer ten principale bij de zorgdrager zelf. Dit betekent dat deze aan de lat staat voor een deugdelijk beheer van de informatie. Het beheer dient te gaan over alle informatie die onder het beheer van de zorgdrager valt. Dit bekent dus dat de zorgdrager

regels moet maken en implementeren hoe dat beheer wordt gedaan. Daarbij zal de zorgdrager vooraf moeten bepalen welke informatie van waarde is, welke informatie mag worden beschouwd als ‘klad’, hoe om te gaan met e-mails, maar ook tweets en andere uitingen, hoe selectie en waardering worden uitgevoerd en hoe al bij de creatie van informatie, ‘kenmerken’ zoals de vernietigingstermijn worden toegekend.
De zorgdrager staat daarbij tevens aan de lat om deze selectie en waardering af te dwingen binnen de werkprocessen, en niet daarmee te wachten tot een later moment zoals met papier de gangbare werkwijze was. Bij de inrichting van de ‘bestuurlijke informatieverzorging’ binnen de organisatie van de zorgdrager maakt de zorgdrager een doorvertaling van het ‘PvE informatie- en archiefbeheer van Digitale Overheidsinformatie’, opdat digitale archieven overdraagbaar zijn.

Het is de regel dat zorgdragers hun archieven overdragen aan de centrale bewaarplaats voor rijksarchieven. Deze verplichting blijft. Echter, aanbeveling is dat de zorgdragers in overleg met het Nationaal Archief tot ‘arrangementen’ komen. Met deze ‘arrangementen’ krijgen de zorgdragers de mogelijkheid om met het Nationaal Archief tot aanvullende afspraken te komen over wie de uitvoerende taken in de archiefketen doet (juist digitalisering biedt meerdere opties ten aanzien van de bewaring en ontsluiting), die optimaal toegesneden kunnen worden op de geldende belangen (bedrijfsvoering, toegankelijkheid en openbaarheid). Deze optie van ‘arrangementen’ sluit goed aan bij de twee dominante bewegingen binnen de rijksoverheid: (a) taken waar nuttig en mogelijk te concentreren (shared services) en (b) efficiënt omgaan met financiële middelen. (zie ook de driedeling in ‘arrangementen’, zoals gemaakt in de Archiefvisie 2011).

BZK/DGOBR
De sturing op de bedrijfsvoering van de Rijksdienst is volop in ontwikkeling. BZK/DGOBR voert het programma ‘Compacte Rijksdienst’ uit, waarin gewerkt wordt aan een kleiner en slagvaardiger overheidsapparaat, en waarin het krijgen van meer grip op overheidsinformatie één van de ambities is.
Vanwege dit programma en de bestuurlijke rol die BZK heeft als het gaat om bedrijfsvoeringvraagstukken binnen de rijksdienst (die OCW niet heeft) is het de rol van BZK om het voornemen van OCW, om te komen tot generieke spelregels die hun effect sorteren ook aan de voorkant van het archiefproces (informatiebeheer), te steunen, en haar invloed aan te wenden om de implementatie ervan te bewerkstelligen. Dat hierbij gebruik wordt gemaakt van al bestaande programma’s (DWR Documentdiensten, met als onderdeel DWR Archief) en besturingsafspraken (ICCIO) is vanzelfsprekend.

De minister voor Wonen en Rijksdienst (BZK) en de minister van OCW trekken samen op om de afspraken op politiek niveau te verankeren.

Het Nationaal Archief
Het Nationaal Archief blijft (tezamen met de RHC’s) verantwoordelijk voor het bewaren van die overheidsinformatie die niet direct meer nodig is in de dagelijkse werkprocessen van de zorgdragers. Net zoals dat gold en blijft gelden voor papieren informatie. Op dit punt verandert er in de rol van het Nationaal Archief niet veel. Wat wel zal veranderen is het moment waarop zorgdragers hun overheidsinformatie voor bewaring kunnen aanleveren bij het Nationaal Archief. Ook kan er een onderscheid ontstaan tussen enerzijds de verantwoordelijkheid voor het beheer of het bewaren van informatie en anderzijds de feitelijke uitvoering daarvan. Via de genoemde ‘arrangementen’ zal dit per zorgdrager moeten worden uitgewerkt.

Daarnaast zal het Nationaal Archief als kennisinstituut voor duurzaam beheer van (digitale) informatie een vraagbaak zijn waar de zorgdragers gebruik van kunnen maken. Maar ook zal het NA aan zorgdragers diensten aanbieden die

ondersteunend zijn bij het transitieproces dat een zorgdrager door moet, alsook 'uitvoerende' diensten die nodig zijn om overheidsinformatie op correcte wijze te vormen, te beheren, te ontsluiten en over te dragen.

In opdracht van de minister van OCW zal het Nationaal Archief het programma van eisen voor de inrichting van het informatiebeheer (de voorkant van het proces) en voor de overbrenging van digitale overheidsinformatie opstellen. Hierbij wordt de Erfgoedinspectie/archieven betrokken.

De Erfgoedinspectie/archieven
De onafhankelijke toezichtfunctie van de Erfgoedinspectie/archieven die gericht is op de werking van het archiefstelsel blijft gewoon bestaan. Het spreekt wel voor zich dat er in plaats van één werkend stelsel straks twee stelsels zijn: één voor papier en het andere voor digitale informatie. Toezicht zal zich dan ook op beide implementaties van het archiefstelsel moeten richten.

Het uitvoeren van het toezicht op het nakomen van de verplichtingen die samenhangen met het doorvoeren van de transitie, wordt als een aparte – en tijdelijke - toezichtstaak beschouwd, die vooralsnog niet onderdeel hoeft te zijn van de bestaande toezichtfunctie.

Het spreekt voor zich dat bij de feitelijke implementatie van duurzaam digitaal achiefbeheer (de digitale informatie gaat stromen vanaf de voorkant naar de achterkant van het archiefproces) het Nationaal Archief primair aan de lat staat om te vaststellen of de informatiestroom aan de eisen voldoet zoals in het 'PvE infomatie- en archiefbeheer van Digitale Overheidsinformatie' bepaald. Eerst nadat er sprake is van een werkende keten, pakt de Erfgoedinspectie/archieven haar toezichtrol op.

8.2 Advies

Met hetgeen hiervoor is geconcludeerd, komen wij tot de volgende adviezen.

0. De directeur-generaal Cultuur en Media (OCW) en de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijksdienst (BZK) spreken gezamenlijk uit dat het noodzakelijk is om te komen tot generieke spelregels/afspraken voor informatie- en archiefbeheer, om een correcte behandeling van overheidsinformatie door alle overheidsdiensten (zorgdragers) minder vrijblijvend en meer afrekenbaar te maken.
   Beiden spreken af hiertoe gezamenlijk op te trekken en aanvullende afspraken te maken.

1. Het ministerie van OCW neemt het initiatief om op een heel concreet niveau helder te maken wat generiek beleid in het domein van het informatiebeheer (de voorkant van het archiefproces) betekent, wat er van zorgdrager en BZK verwacht wordt, welke impact het heeft op de werkprocessen bij de zorgdragers, en hoe het in lijn gebracht kan worden met reeds aanwezig beleid voor archiefbeheer (de achterkant van het archiefproces) en met andere domeinen van informatiebeheer, zoals informatiebeveiliging en privacy.
   De ontwikkeling van dit beleid en daaruit voortvloeiende spelregels/afspraken vindt in nauw overleg met BZK en zorgdragers plaats.

   Gedurende de ontwikkeling van de aanvullende spelregels/afspraken zullen pilots worden gehouden om de precieze impact en daarmee de haalbaarheid van het aanvullende beleid mee te wegen.

   De resultaten zullen uitmonden in drie (tussen-)producten:

a) het PvE informatie- en archiefbeheer van digitale overheidsinformatie;
b) pakket van maatregelen ter bevordering van de ‘mindshift’ en implementatie van de aanvullende spelregels (generieke gebruiksvriendelijke voorzieningen, innovaties);
c) afspraken over het vervolg (de rijksbrede implementatie en toezicht erop).

2. Gedurende de uitvoering van de werkzaamheden die voortvloeien uit het voorgaande advies, zal duidelijk worden op welke punten politieke verankering nodig is. Bijvoorbeeld voor de wijze waarop sprake zal zijn van de rijksbrede implementatie. In dat geval zullen de minister van OCW en de minister van Wonen en Rijksdienst (BZK) gezamenlijk optrekken.

3. De minister van OCW zorgt ervoor dat het Nationaal Archief voldoende wordt toegerust om (a) te kunnen optreden als centrale bewaarplaats van digitale overheidsinformatie en (b) zorgdragers zo vroeg als mogelijk (in de archiefketen) te kunnen ontzorgen op basis van aanwezige kennis en beschikbare diensten.

8.3 Effectiviteit van voorgesteld advies

In hoofdstuk vier zijn de risico’s benoemd voor het archiveren die samenhangen met de ambities binnen de overheid om digitaal te gaan werken. De risico’s zijn:

Risico 1 *- De archieven verdampen (verdwijnen), of zijn niet toegankelijk;*
Risico 2 *- Kosten nemen explosief toe, zijn onbeheersbaar;*
Risico 3 *- De mindshift wordt niet gemaakt;*
Risico 4 *- Afnemende aandacht voor papieren archieven.*

De vraag die nu resteert is of deze risico’s met het geformuleerde advies tot een beheersbaar niveau worden teruggebracht. Het antwoord op deze vraag is als volgt.
Door het beleid vanuit OCW te richten op bewustwording bij de zorgdragers en die af te dwingen door aanvullend generiek beleid aan de voorkant van het archiefproces, het ontwikkelen en toegankelijk maken van benodigde kennis bij het Nationaal Archief en de realisatie van de benodigde ICT-voorzieningen te stimuleren wordt een krachtig signaal afgegeven dat er iets moet veranderen.

Door bovendien in dezen gezamenlijk op te trekken met BZK en het transitieproces nauwlettend te volgen, laat de minister van OCW zien dat het menens is met de ‘mindshift’ die gemaakt moet worden.

DEEL C - BIJLAGEN

Bijlage A Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Organisatie
1	19 maart	P. Breevaart	Min OCW/DCE
2	20 maart	M. Berendse J. Slats	Nationaal Archief
3	26 maart	E. Ketelaar	
4	26 maart	F. Heida	OM/Parket-generaal
5	26 maart	N. Chapel M. Koomen	Erfgoedinspectie
6	27 maart	W. Westerveld	Min OCW/DCE
7	28 maart	J. Slats	Nationaal Archief
8	03 april	P. Kolkman	Min EL&I
9	08 april	E. de Jonge	Groninger Archieven
10	08 april	B. de Vries	Historisch Centrum Overijssel
11	09 april	S. Bosch B. Aartsen	Leverancier HP
12	10 april	J. Steenhuis	Gemeentearchief Rotterdam
13	10 april	B. van der Beek	DWR Documentendiensten, MinFin
14	10 april	B. Papenhuijzen	Min BZK/DGOBR/DocDirect
15	10 april	M. de Niet	DEN
16	11 april	M. Engelhard G. Zwagerman	Stadsarchief Amsterdam
17	16 april	F. van Kan	Gelderse Archieven
18	19 april	J. Uijlenbroek	Min BZK/DGOBR
19	22 april	R. Drijver	RWS
20	22 april	G. Lodder	Informatievoorziening Tweede Kamer
21	23 april	M. Hammersma	DG OCW
22	23 april	S. Bersee	Min OCW/DCE
23	23 april	A. Baving	Nationaal Archief
24	23 april	M. Hillenaar M. Hopman	Min BZK/DGOBR/CIO-RIJK
25	24 april	E. Koning	RDW
26	26 april	C. Jeurgens	Universiteit van Amsterdam
27	02 mei	S. Kandhai H. Lapidaire C. Heemskerk	BPR/Min BZK

28	06 mei	J. Benner M. Kerkvliet	Algemene Rekenkamer
29	15 mei	M. Dik B. Haanstra	DUO
30	17 mei	A. Sipkes G.J. Willighagen	Min OCW/directie Kennis
31	03 juni	A. Scholte	Erfgoedinspectie

Bijlage B Bestudeerde documentatie

#	Omschrijving
1	I strategie, Kamerstukken II 2011/12, 26 643, nr. 215
2	Brief OCW/BZK Modernisering informatiehuishouding rijk, Kamerstukken II, 2008/09 29 362, nr. 156
3	DWR Archief – Project Initation Documentation (PID), versie 14 december 2012.
4	BZK en OCW (2006) Modernisering van de overheid; Nota Informatie Op Orde. Vindbare en toegankelijke overheidsinformatie. TK vergaderjaar 2005/06 29 362, nr. 101
5	BZK en OCW (2009). Modernisering Informatiehuishouding Rijk; Brief van de minister van OCW en de Staatssecretaris van BZK van 7 juli 2009 met reactie op het advies Informatie: grondstof met toekomstwaarde van de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar bestuur. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 362, nr. 156. 1
6	Baseline Digitale Informatiehuishouding Rijk (Baseline).
7	Archiefvisie, nota OCW/BZK, Kamerstukken II, 2010/11 26 643, nr. 187
8	Archiefconvenant 2012-2016 minister van OCW – VNG, IPO en Unie van Waterschappen.
9	Kamerstuk TK 2008-2009, 29 362, nr. 156 en TK 2009-2010, 29 362, nr. 162 met betrekking tot implementatie digitaal documentbeheer Rijk tot 2015
10	Kamerstukken 2009-2010, 29 362, nr. 186 met bijlage.
11	Brief Minister BZK 30 mei 2011, Toepassing van de Wet Openbaarheid van Bestuur, TK vergaderjaar 2010-2011, 32 802
12	Motie van het lid Voortman c.s. voorgesteld 19 december 2012 (over het Actieplan voor het “Open Government Partnership”.
13	Doelarchitectuur Digitale Duurzaamheid, vastgesteld door de ICCIO op 21 juni 2012, definitieve versie 6 juli 2012
14	DWR Archief, Project Initiation Documentation, 14 december 2012
15	Actieve openbaarheid sleutel tot vertrouwen in democratie, Raad voor het openbaar bestuur, september 2012
16	Inputnotitie sector overheid/archieven, Nationale Verkenning Digitale duurzaamheid, 1 juli 2009
17	Toekomst voor ons digitaal geheugen (2). Strategische agenda voor duurzame toegankelijkheid, Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid, juni 2010
18	Beperkt houdbaar? Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid, Erfgoedinspectie, december 2012
19	Een dementerende overheid? De risico’s van digitaal beheren van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid, 27 januari 2005
20	Wet van 19 april 2012 tot wijziging van onder meer de Archiefwet 1995 in verband met onder meer het beleggen van de zorg over provinciale archiefbescheiden ook na overbrenging naar een archiefbewaarplaats bij

	gedeputeerde staten. Stb. 2012, 243
21	Besluit van7 september 2012 tot wijziging van het Archiefbesluit 1995 en het Archiefbesluit BES onder meer in verband met de invoering van de nieuwe selectieaanpak.
22	e-Depot, duurzame digitale toegang tot informatie. Gemeenschappelijke e-Depot voorzieningen en services, voorstel en rapport, mei 2010
23	Visiedocument 2009 - 2014 e-Archief in ontwikkeling, Consortium van Regionale Historische Centra en het Nationaal Archief, juni 2009
24	Herziening Archiefwet 1995, advies Raad voor Cultuur van 7 juli 2011
25	Sectoranalyse archieven, Raad voor Cultuur, 2012
26	Advies digitale vervanging, Raad voor Cultuur, 3 december 2012
27	Besteladvies Archieven, Raad voor Cultuur, april 2010
28	Informatie: grondstof met toekomstwaarde, advies over de toekomst van de informatiehuishouding, Raad voor Cultuur
29	Archieven in transitie. Innovatieagenda voor de archiefsector, Erfgoed Nederland (2010?)
30	Regeling van de Staatssecretaris van OCW van 7 mei 2006 (nr. WJZ/2006/4662 (8175), houdende regels inzake het agentschap Nationaal Archief.
31	Kamerstukken 2008-2009 29362, nr. 156
32	Externe Evaluatie Financiële Doorlichting Nationaal Archief, 1 februari 2013 Met bijlagen
33	Achtergronddocument Informatiebeveiliging en vertrouwensfuncties
34	Verslag workshop Informatiebeveiliging 5 juli 2012 Algemene Rekenkamer
35	Informatiehuishouding van het Rijk, overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie. Algemene Rekenkamer, 29 januari 2010.
36	Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel B (1 juli 2008), Algemene Rekenkamer
37	Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A (2007, Algemene Rekenkamer.
38	Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries (2006, TK 30 505, nr. 2)
39	I-overheid, WRR, 2011
40	Wetsvoorstel TK lid Peters houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang
41	Strategie Algemene Rekenkamer 2010 - 2015
42	Archiefwet 1995
43	Archiefbesluit
44	Diverse vastgestelde selectielijsten
45	Diversie inspectierapporten
46	Verslag van het toezicht in 2011
47	Papieren verleden. Digitale geschiedenis
48	Financiële Doorlichting NA (versie 2.0)
49	Hervormingsagenda Rijksdienst (22 mei 2013)
50	Beleidsplan Nationaal Archief 2013 – 2015 (intern)

51	Het Nederlandse Archiefbestel in ontwikkeling, Van Bussel, 2008
52	Tien jaar informatiewetgeving in Nederland, M. van Boven, 2008
53	Brief van KVAN en BRAIN aan minister van OCW, 8 maart 2013
54	Toezicht met tanden, 2 februari 2012, ministerie van OCW/EGI

Bijlage C Getroffen maatregelen (laatste vijf jaar)

Fase archief

VR Archiefvorming
BH Archiefbeheer
BW Archiefbewaring

Bron	Initiatief-nemer	Maatregel	Fase archief	Resultaat	Soort maatrg.	Werkingsgebied	Soorten informatie
2	Informatie op Orde	Baseline Informatiehuishouding: verantwoordelijkheid naar de lijn	VR	De zorgdragers zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de baseline. Control en toezicht zijn belegd bij CIO's en ADR. Mate waarin baseline functioneert, de CIO de control uitvoert, en er toezicht op wordt uitgeoefend, varieert per zorgdrager.	5.1	alle	alle
9a 21	OCW/BZK	SIO, strategisch overleg tussen zorgdrager (CIO), algemene Rijksarchivaris en een onafhankelijke derde.	alle	Voor kerndepartementen loopt dit. gesprekken vinden periodiek plaats. Nog te vroeg om effect te beoordelen	5.1	alle	alle
21	OCW	Aanpassing Archiefbesluit: max. termijn overbrenging 20 jaar i.p.v. 20+10.	alle	Voor digitaal nog niet van toepassing: eerste overbrenging nog niet aan de orde.	5.2	alle	alle
2	OCW	Nieuwe Archiefregeling (2009): actualisering in verband met digitale duurzaamheid.	alle	(Waarschijnlijk) bekend bij zorgdragers.	5.2	alle	alle, maar alleen uitgewerkt voor documenten
36	BZK	Instelling CIO-functie	alle	Informatiebeheer/-beveiliging (archiefvorming) wordt niet alom als prioriteit van de CIO gezien.	5.3	alle	alle

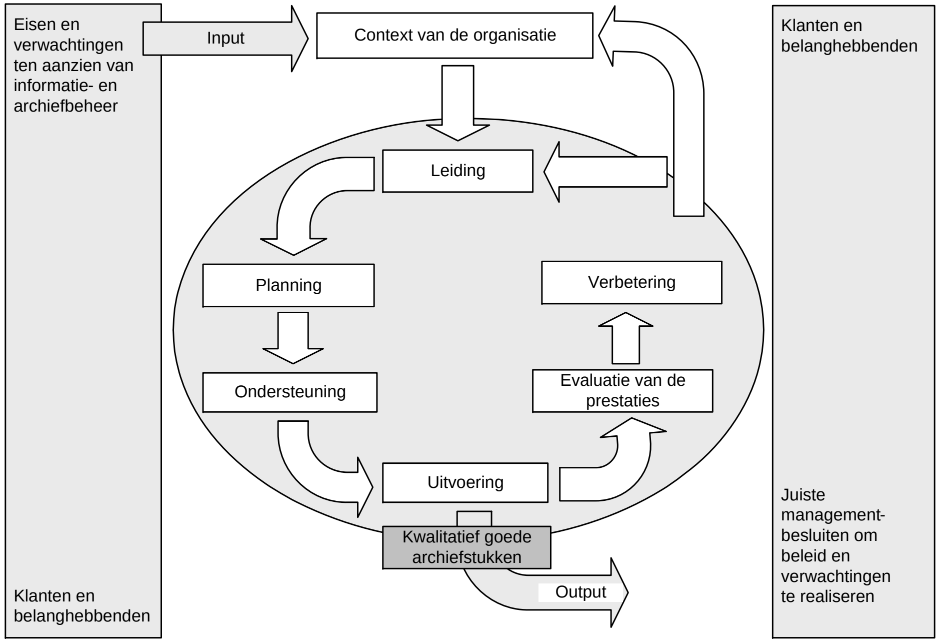
Bron	Initiatief-nemer	Maatregel	Fase archief	Resultaat	Soort maatrg.	Werkingsgebied	Soorten informatie
	Dep.	Financiering departementale DMS'en	VR BH	Zorgdragers hebben systemen en (waarschijnlijk) het beheer gefinancierd uit eigen middelen.	7	Beleidsdepartementen	documenten
3	NA	Financiering DWR Archief	BH	Door departementen collectief een fors bedrag neergelegd voor de ontwikkeling van e-depot. Thans de afspraak dat OCW de rest financiert, en die extra investering kan verrekend worden in door te belasten tarief.	7	Beleidsdepartementen	documenten
32 0	NA	NA heeft een claim ingediend voor 'digitale taak' (onder andere e-Depot)	alle	Honorering onbekend. In oplegnotitie wordt gesproken van structurele tekorten (€ 6,8M in 2012 tot € 10,8M in 2020).	7	alle	alle
7	OCW	Budget van € 9M voor uitvoering innovatieagenda (op basis van de Archiefvisie)	alle	Budget voor programma 'Innovatie archiefsector'.	7	alle	alle
22	ACDD	Landelijke financiering eDepot	BH? BW	Alleen het rijk wil financieren. Andere overheden hebben voorstel niet geaccepteerd.	7	alle	alle
div	BZK/DWR	Departementale DMS'en	VR (BH)	Wisselende kwaliteit qua archieffunctionaliteit. Verdere ontwikkeling in programma DWR Documentdiensten (o.a. standaardisatie DMS'en naar drie productlijnen).	7.1	Beleidsdepartementen	documenten
1 0	NA	DWR Archief (onderdeel Compacte Rijksdienst / I-strategie)	(VR) BH	Nog niet in gebruik. Scope uit te breiden met websites, online formulieren, sociale media, boekhoudprogramma.	7.1	Beleidsdepartementen	documenten

Bron	Initiatief-nemer	Maatregel	Fase archief	Resultaat	Soort maatrg.	Werkingsgebied	Soorten informatie
7 0 32	OCW/NA	eDepot (ontsluiting via gahetna.nl): over 15 jaar moet 10% van het papieren te bewaren archief gedigitaliseerd zijn	BW	Gereed, maar nog nauwelijks content. Serviceorganisatie wordt ingericht. Eerste ervaringen met kwaliteit aangeleverde informatie teleurstellend. Volgens oplegnotitie moet eDpot ook (gedigitaliseerde) documenten kunnen opnemen die niet aan de normen voldoen! Huidige schatting digitaal archief: 0,001%.	7.1	alle	documenten
7	Div.	Digitale opslagvoorzieningen uitvoeringsorganisaties (JustID en Belastingdienst)	BH (BW)	JustID wordt alom gebruikt in strafrechtketen. Status Belastingdienst ons niet bekend. (BW) - Niet bekend in hoeverre de voorzieningen geschikt zijn voor langdurig bewaren.	7.1	Strafrechtketen Belastingdienst	beperkt?
	BZK/DWR	DWR-zoeken	alle	In ontwikkeling.	7.1	?	?
	Dep.	Nieuwe rol DIV'er	VR BH	DIV'er is hier en daar al uit digitale archiefvorming verdwenen. Nog aanwezige DIV-kennis bij zorgdragers neemt verder af. Vanuit BZK wordt gewerkt aan een shared service organisatie tbv alle kerndepartementen.	7.1	alle	alle
7	OCW	Versterking NA als kennis- en expertisecentrum	alle	Welke investeringen zijn gedaan in kennis en capaciteit?	7.2	alle	alle
2	Informatie op Orde	Bewerken (papieren en) digitaal archief (Doc-Direkt)	BH	Nog geen ervaringen met bewerken digitaal archief.	8	Beleidsdepartementen	documenten

Bron	Initiatief-nemer	Maatregel	Fase archief	Resultaat	Soort maatrg.	Werkingsgebied	Soorten informatie
	Informatie op Orde	Toepassingsprofiel Metagegevens	alle	Beschrijft wel het wát maar nog niet het hoe. Nog niet integraal toegepast. Geen onderhoud en beheer.	8.2	alle	alle
2	Informatie op Orde	Eerste aanzetten voor proces van selecteren in digitale situatie: Generiek Waarderingsmodel Rijk, Risico-, Systeem- en Trendanalyse.	alle	Nog niet concreet toepasbaar. NB. concepten stammen al uit 'Gewaardeerd verleden' in 2007.	8.2	alle	alle
7 9a 21	OCW/BZK	Selectielijst nieuwe stijl - onderdeel van Archiefvisie - wijziging Archiefbesluit	alle	Is voor het rijk nog niet uitgewerkt tot een concreet toepasbaar product. (VNG: "meer expliciete tekst noodzakelijk, alsmede communicatieplan en implementatieplan")	8.2	alle	alle
9b	Informatie op Orde	E-mailgedragsrichtlijn (Kennislab)	alle	Is opgeleverd. Gebruik niet duidelijk.	8.2	alle	e-mail
	OCW	Onderzoek uitgevoerd naar verkorting overbrengingstermijn	BH	Status onbekend.	8.2	alle	alle
2	Informatie op Orde	Control, Audit en Toezicht op basis van de Baseline	VR	Eén keer self assessment, bij wijze van pilot (2009).	9.2	Beleidsdepartementen	Alle
	OCW/NA	Archiefvisie	Alle	Globale schets van de toekomstige inrichting van het archiefstelsel	1	Alle	alle

Soorten maatregel (conform NEN-ISO)

Voor het aangeven van de soort maatregel refereren we aan de managementnormen NEN-ISO 30300 en 30301: ‘Information and documentation – Management systems for records’. Zie hieronder een schematische voorstelling en de hoofdstukindeling van de NEN-ISO 30301.



1 Toepassingsgebied
2 Normatieve referenties
3 Termen en definities
4 Context
- 4.1 Inzicht in de context van de organisatie
- 4.2 Beoordeling zakelijke, juridische en overige eisen

5 Leiderschap
- 5.1 Betrokkenheid van het management
- 5.2 Beleid (inclusief wetgeving)
- 5.3 Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

6 Planning
- 6.1 Risicobeheersing
- 6.2 Archiveringsdoelstellingen en plannen

7 Ondersteuning
- 7.1 Middelen:
  (a) toewijzen verantwoordelijkheden (b) beoordelen personeel (c) hulpmiddelen en technische infrastructuur
- 7.2 Competenties
- 7.3 Bewustzijn en opleiding
- 7.4 Communicatie
- 7.5 Documentatie managementsysteem

8 Uitvoering
- 8.1 Plannen en beheersen van de uitvoering
- 8.2 Ontwerpen archiveringsprocessen
- 8.3 Implementatie, monitoring en beheer van informatie- en archiefsystemen

9 Evaluatie van de prestaties
- 9.1 Monitoren, meten, analyseren en evalueren
- 9.2 Interne audit
- 9.3 Directiebeoordeling

10 Verbetering
- 10.1 Beheersing van afwijkingen en corrigerende maatregelen
- 10.2 Continue verbetering

Bijlage D Business case Scenario ‘niets doen’

Deze bijlage bevat een kwalitatieve en waar mogelijk een kwantatieve analyse van de maatschappelijke kosten van het scenario ‘Niets doen’ (zie hoofdstuk 7, paragraaf 7.3). Per stap van het archiefproces wordt aangegeven welke effecten kunnen optreden (de risico’s) en welke maatschappelijke kosten eraan verbonden zijn.

Archiefvorming

Continuering van het huidige beleid heeft als groot risico in zich dat archieven verdampen of niet meer toegankelijk zijn. Het verdampen treedt op wanneer zorgdragers onvoldoende worden gestimuleerd (bijvoorbeeld via verscherpt toezicht) om de bij hen rustende archieftaken te integreren met de werkprocessen. Dan ontstaat er een situatie waar archiefvorming nauwelijks meer mogelijk is.

Overigens, het is ons inziens goed doenlijk om werkprocessen en archiefvorming te integreren, zo ingewikkeld is dat niet (ervaring uit fusieproces van EZ en LNV tot ELI), maar er is wel aandacht en sturing van het betrokken management nodig, maar dit ter zijde.

De zorgdrager heeft dan nog twee opties. Of hij accepteert het gegeven dat archieven niet meer gevormd kunnen worden, of hij bewaart alle digitale informatie om toch te kunnen voldoen aan de archiefverplichting.

In beide gevallen is het maatschappelijk effect groot. Het is dan niet meer mogelijk om achteraf de archieven te raadplegen en zaken te kunnen reconstrueren. Soms nodig vanuit democratisch belang (onderzoeken, enquêtes, etc.), soms wenselijk vanuit wetenschappelijk of cultuur historisch onderzoek. Dit effect is lastig te kwantificeren, maar knaagt wel aan het democratisch stelsel en de bereidheid van burgers om eraan mee te blijven doen.

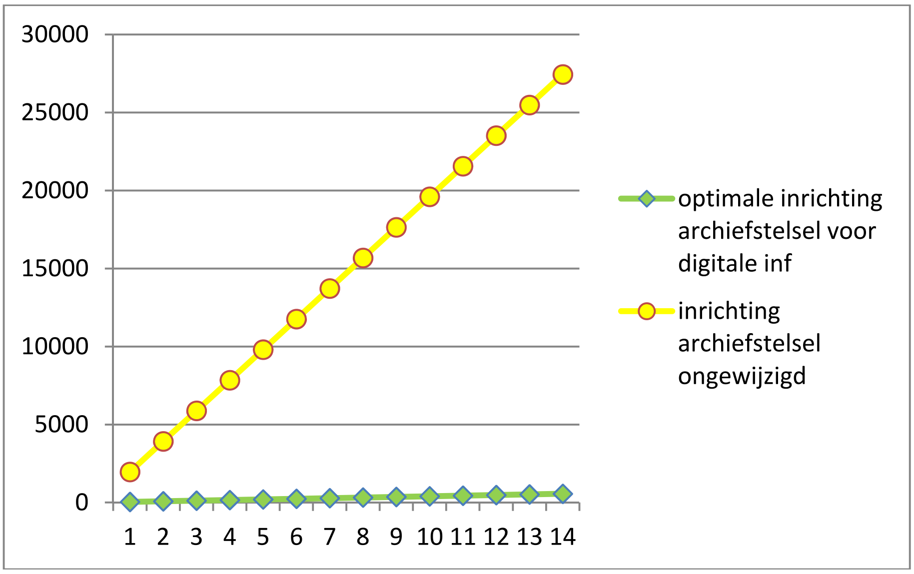
Archiefbeheer en bewaring

Als de zorgdrager besluit om alle digitale informatie te bewaren om te voldoen aan de verplichtingen, dan nemen de kosten voor het archiveren explosief toe (zie ook hoofdstuk 6).

Het volgende rekenvoorbeeld, dat gebaseerd is op cijfers die gelden voor de kerndepartementen, toont dat aan.

Stel dat kerndepartementen gezamenlijk jaarlijks ongeveer 2000 Tb aan digitale informatie produceren en of gebruiken bij hun werkprocessen voor het ontwikkelen van beleid. En stel dat daarvan slechts 2% archiefwaardig is. Deze aanname is gebaseerd op het feit dat bij papieren informatie ongeveer 10% van al het papier duurzaam bewaard dient te worden, en de aanname dat juist allerlei nieuwe media zoals e-mail, twitter, maar ook het kopiëren van informatie, een fors neerwaarts effect hebben op dat verhoudingscijfer.
Dan maken de kerndepartementen alleen al voor de opslag van die digitale informatie, ieder jaar 50 keer meer kosten dan eigenlijk nodig is. Immers, in plaats van 2% van alle informatie te bewaren, wordt nu de volle 100% bewaard, dus 50 keer meer dan nodig. En als dat bijvoorbeeld 10 jaar achter elkaar gedaan wordt, dan zijn de kosten al 500 keer hoger dan nodig, en in twintig jaar tijd 1000 keer hoger.

Dit voorgaande is in een grafiek uitgezet. Daarbij is gebruik gemaakt van kengetallen voor de kosten van opslag zoals die door het Nationaal Archief zijn gebruikt bij de financiële doorlichting.



De gele lijn geeft de omvang van de jaarlijkse kosten weer indien alle digitale informatie wordt bewaard, de groene lijn indien binnen de werkprocessen een adequate selectie en waardering plaatsvindt. De verticale as geeft de omvang van de kosten weer in k€, de horizontale as is de tijdlijn, uitgedrukt in jaren vanaf heden.

Een ander effect wat optreedt bij 'niets doen' is dat de zorgdragers, en dus ook de uitvoeringsorganisaties, na 20 jaar hun archieven overdragen aan een algemene bewaarplaats. Tot nu toe werkt het Nationaal Archief aan een instrumentarium om digitale bestanden duurzaam te kunnen bewaren. Maar vanuit juist die uitvoeringsorganisaties zullen ook digitale systemen en applicaties worden aangeleverd waarin informatie is opgeslagen. Het duurzaam bewaren en beheren van die systemen en applicaties, lijkt nagenoeg een onbegaanbare weg. In ieder geval vanuit het kostenperspectief beredeneerd.
Stel het jaarlijks beheren en bewaren van zo'n applicatie kost € 200.000,-, hetgeen niet veel is want het gaat dan ook om het beschikbaar hebben en houden van de functionele en applicatie kennis van zo'n systeem. En stel er zijn zo'n 500 van dit soort systemen die overgedragen moeten worden (deze schatting is laag), dan is daarmee op jaarbasis € 100 miljoen mee gemoeid.

Publieksfunctie / ontsluiting
Het ontsluiten van digitale informatie is een kostbare zaak. Ervoor zorgdragen dat digitale informatie direct toegankelijk is (à la Google) heeft forse consequenties voor de benodigde achterliggende infrastructuur. Becijferd is dat de kosten voor directe ontsluiting ongeveer 7 maal zo hoog zijn als voor enkel de opslag ervan.

Dit voorgaande gekoppeld aan het uitgewerkt voorbeeld voor de kerndepartementen, geeft aan dat bij 'niets doen' de kosten voor ontsluiten van digitale informatie na 5 jaar al het bedrag van € 70 miljoen per jaar zal benaderen, en na 10 jaar bedragen de kosten voor ontsluiting dan ongeveer € 140 miljoen.

In het verlengde hiervan speelt nog de vraag of alles bewaren, zonder een deugdelijke metadatering, selectie en waardering, een werkbaar alternatief is. Want zoals de terugvindbaarheid van informatie neemt ernstig af zonder deugdelijke contextuele verbindingen, trefwoorden, metadata, etc.
Met andere woorden, het risico dat de overheid geconfronteerd wordt met financiële claims (schadevergoeding) neemt aanzienlijk toe. Kwantificering van dit risico is lastig. In kwalitatieve zin kan gesteld worden dat de imagoschade dan groot is.